

Т.В. Щукина

**КАДРОВАЯ ПОЛИТИКА В СИСТЕМЕ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ
СЛУЖБЫ СУБЪЕКТОВ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:
КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ПОДХОДЫ
И АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ
РЕГУЛИРОВАНИЕ**

Монография

Воронеж
Издательско-полиграфический центр
«Научная книга»

2011

УДК 442.98
ББК 67.401.02[2Рос]-7
Щ 95

Научный редактор:

Ю.Н. Стариков, доктор юридических наук, профессор,
Заслуженный деятель науки Российской Федерации

Рецензенты:

В.В. Денисенко, доктор юридических наук, профессор;
В.Г. Ермаков, доктор юридических наук, профессор,
Почетный работник высшей школы Российской
Федерации

Щукина Т.В.

Щ 95 Кадровая политика в системе государственной
гражданской службы субъектов Российской Федерации:
концептуальные подходы и административно-правовое
регулирование : монография / Т.В. Щукина. – Воронеж: ИПЦ
«Научная книга», 2001. – 650 с.

ISBN 978-5-904786-48-9

В монографии проводится комплексный, системный и институциональный анализ теоретических, методологических, практических проблем в области правового и организационного регулирования кадровой политики. Автором раскрываются теоретико-методологические и правовые особенности формирования кадровой политики в современных условиях модернизации государственного управления; определяется содержание и перспективы ее развития в рамках науки административного права; формулируется авторское понимание сущности и содержания феномена кадровой политики в системе государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации. Книга адресована государственным и муниципальным служащим, студентам, аспирантам, научным работникам.

Табл. 10. Рис. 4.

УДК 442.98
ББК 67.401.02[2Рос]-7

ISBN 978-5-904786-48-9

© Щукина Т.В., 2011

ВВЕДЕНИЕ

Кадровая политика в последнее время рассматривалась, как правило, в социологической науке¹. Юридическая наука, в частности административное право, в меньшей степени исследует основы кадровой политики и процессы ее реализации² в условиях модернизации государственного управления. С точки зрения определения институционализации и системности данного правового явления выработка и развитие кадровой политики в системе государственной гражданской службы – проблема достаточно новая, а потому малоисследованная³, тем более в субъекте Российской Федерации⁴.

С учетом трансформации законодательства о государственной гражданской службе и современного понимания совершенствования основ кадровой политики в системе госу-

¹ Государственная кадровая политика: концептуальные основы, приоритеты, технология реализации. – М., – 1996; Проблемы кадровой политики в государственном аппарате. – М., – 1996; Государственная кадровая политика и механизм ее реализации. – М., – 1998; 2002; Зарубежный опыт управления: подготовка кадров государственной службы // Проблемы России. – М., – 1998; Турчинов А.И. Профессионализация и кадровая политика: проблемы развития теории и практики. – М., – 1998; Махов Е.Н. Инновационная культура в кадровой сфере. – М., – 2001; Социальные, организационные, психологические и экономические аспекты формирования кадрового состава госслужащих (методические основы). – М., – 2000; Чижов Н.А. Кадровые технологии. – М., – 2000; Государственная кадровая политика и технологии ее реализации. – Ростов-на-Дону, – 2001; Кадровый менеджмент. – М., – 2001; Государственная служба и кадровый потенциал России: история, современность, будущее. – М., – 2002; Кадровый потенциал государственной службы: оценка и аттестация. – М., – 2002; Анисимов В.М. Кадровая служба и управление персоналом организации. – М., – 2003; Лукьяненко В.И. Государственный аппарат России: проблемы организации, управления, контроля. – М., – 2004.

² Черепанов В.В. Основы государственной службы и кадровой политики. – М.: ЮНИТИ: Закон и право, 2007.

³ Сельцовский П.А. Кадровая политика в системе государственного управления как фактор укрепления национальной безопасности России: автореф. дис. ... докт. социол. наук. – М., – 2008. – С. 15.

⁴ Сулемов В.А. Проблемы формирования региональной кадровой политики и механизм ее реализации. – М., – 2001.

дарственной гражданской службы субъекта Российской Федерации проведен комплексный теоретический и практический анализ кадровой политики и особенностей ее осуществления. Кадровая политика в системе гражданской службы субъекта Российской Федерации – это целостный, самостоятельный институт административного права, особое направление административно-правовой науки. Влияние кадровой политики на содержание института государственной службы выражается в обновлении правового регулирования государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации в контексте воздействия на ее кадровый состав.

Раскрытие сущности *ассоциированной (синергетической) концепции кадровой политики* в системе государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации является насущной необходимостью. Каждая сфера научного знания противопоставляет собственные научные категории аналогичным научным категориям другой сферы науки, поэтому происходит борьба концепций и методологий разработки понятийно-категориального аппарата. В любом случае, это позволяет совершенствовать знания в каждой научной отрасли и способствует выработке новых научных подходов, новых точек отсчета в формировании научных категорий.

Объединение научных знаний – основа построения концепции кадровой политики. В своем единстве и многообразии научного исследования кадровая политика обретет целостность как институт юридической науки. Множественность категорий кадровой политики ведет к ее усложнению, не создавая стройной системы. Ведь «сложное» не всегда означает «эффективное». Невозможно в настоящее время оперировать устоявшимся понятийным аппаратом кадровой политики, так как постоянно изменяется система управления, изменяется общество и, следовательно, изменяются понятия, их содержание и обозначение. *Перед наукой стоит приоритетная цель – выработать базисную основу кадровой политики в системе управления, на основе которой произойдет дифференциация системы кадровой политики в праве, экономике, социологии, философии, политологии.*

Необходим выход за пределы устоявшихся понятий, переход к новым понятиям, *будущей системе управления, основанной на балансе социальных интересов.*

Новые подходы к исследованию системы государственной службы и государственного управления, требующие создания собственной методологии, анализа кадровой ситуации, нормативно-правовой основы кадровой политики и государственной гражданской службы, практической деятельности государственных служащих, обуславливают необходимость применения новых методов изучения кадровой политики в системе государственной гражданской службы и, как следствие, совершенствования понятийного аппарата кадровой политики в системе государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации.

ГЛАВА 1. ГОСУДАРСТВЕННАЯ КАДРОВАЯ ПОЛИТИКА В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

1.1. Сущность кадровой политики: структура, методология и функции

Разработка Концепций: системы государственной службы Российской Федерации, государственной кадровой политики Российской Федерации, государственной кадровой политики в системе федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации неоднократно осуществлялась коллективами ученых РАГС¹ и других высших учебных заведений. Следует отметить, что концептуальные основы реформирования государственной гражданской службы приобрели серьезное значение в Российской Федерации. К настоящему времени как самостоятельный вид государственной службы сформировалась только гражданская служба². Растет потребность в разработке такой концепции развития деятельности государственных служащих, которая отражала бы не только современные, но и прогнозируемые социальные и государственные потребности³.

В ходе реформирования государственной службы, по мнению С. Савченко, внедрен правовой механизм апробации и внедрения современных технологий управления, включающих в себя новые методы: планирования и финансирования деятельности федеральных государственных органов и стимулирования профессиональной служебной деятельности гражданских слу-

¹ Концепции: разработаны кафедрой государственной службы и кадровой политики Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации в 2001 году / Рос. акад. гос. службы при Президенте Рос. Федерации. Каф. гос. службы и кадровой политики. – М., 2002.

² Савченко С. Реформирование и развитие государственной службы Российской Федерации в период 2003–2007 года в рамках федеральной программы // Государственная служба. – 2008. – № 2. – С. 6.

³ Касаева Т.В. Правовая культура государственных служащих как фактор повышения ответственности перед обществом // Государственная власть и местное самоуправление. – 2010. – № 4. – С. 37–38.

жащих; совершенствования системы подготовки и профессионального развития гражданских служащих; достижения иных целей, связанных с повышением эффективности и профессиональной служебной деятельности¹. Деятельность государства представляет собой процесс формирования и осуществления соответствующей государственной политики, который обеспечивается системой государственных органов².

Новые «вызовы» жизни требуют перемен в системе власти и государственного управления³. Юридические формы государственной деятельности под влиянием объективно-диалектических и волеустановленных факторов развиваются в содержательном и видовом смысле, что дает основания выделять наряду с традиционными новые подходы к систематизации⁴. Наглядным примером является ситуация с кадровыми процессами и отношениями в системе государственной гражданской службы⁵.

Несмотря на положительность процесса совершенствования государственной гражданской службы, до сих пор не создан ее целостный институт, основывающийся на формировании высококвалифицированного кадрового состава государственной службы, обеспечивающего эффективность государственного управления (федеральная программа «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 годы)»). В сфере государствен-

¹ Савченко С. Реформирование и развитие государственной службы Российской Федерации в период 2003–2007 года в рамках федеральной программы // Государственная служба. – 2008. – № 2. – С. 9.

² Тонков Е.Е. Юридические формы государственной деятельности и функции государства: проблемы соотношения // Государственная власть и местное самоуправление. – 2010. – № 1. – С. 6.

³ Оболонский А.В. Реформирование государственной службы: этический и нравственный аспект // Право и управление: XXI век. Интернет-журнал. – 2008. – № 1 (2).

⁴ Тонков Е.Е. Указ. соч.

⁵ Турчинов А.И. Кадровая безопасность России: постановка проблемы // Государственная служба. – 2010. – № 4. – С. 20.

ной гражданской службы более 80% специалистов имеют высшее профессиональное образование. Однако нельзя сказать, что они все слабо подготовлены, хотя и высокоэффективной работы не наблюдается¹.

Модернизация предъявляет повышенные требования к человеческому капиталу, который выступает ее главным ресурсом². Приоритетным же направлением в формировании и реализации государственной кадровой политики должно быть повышение профессионализма, наиболее полное использование знаний и способностей государственных служащих в интересах общества и государства³. Кроме того, повышение организационной культуры в органах государственной власти будет стимулировать трудовую отдачу, востребованность профессионализма⁴.

Под политикой понимается выработка направления или управление управлением⁵. Регулирование кадровых процессов должно воплощаться в государственной кадровой политике, в том числе и в системе государственного управления⁶. Ученые отмечают, что теоретико-методологическую основу современной кадровой политики составляет несколько групп концепций.

Наиболее значимые из них:

- концепция кадров (теория кадрового менеджмента, теория человеческого капитала, теория кадрового потенциала);
- концепция политики (вопросы соотношения либерализма и государственного патернализма в кадровой сфере, взаимодействия государства с бизнесом и организациями «третьего секто-

¹ Турчинов А.И. Кадровая безопасность России: постановка проблемы // Государственная служба. – 2010. – № 4. – С. 20.

² Ракоти В. Модернизация и оплата труда // Человек и труд. – 2010. – № 7. – С. 15.

³ Баркин В.А. Актуальные вопросы современной кадровой политики в системе государственной службы // научно-практический журнал Северо-Западной академии государственной службы. – 2005. – № 3. – С. 19.

⁴ Турчинов А.И. Указ. соч. – С. 20.

⁵ Нестеров А.В. Юридические аспекты электронных административных регламентов // Вестник Российской правовой академии. – 2005. – № 4. – С. 16.

⁶ Турчинов А.И. Указ. соч. – С. 21.

ра», преодоления кадровых и социальных патологий органов государственной власти);

– концепция развития общества¹.

Анализ теории и практики кадровой политики позволяет выделить несколько устоявшихся подходов к регулированию кадровых процессов и отношений: корпоративный, идеологический, деятельностный². Особое внимание уделяется деятельностному подходу при реализации кадровой политики. В этом плане политика предстает как деятельность, связанная с руководством и регулированием, как специфическая управленческая деятельность³. Данные концепции рассматриваются, прежде всего, в социологии, теории управления и других науках, не относящихся к области юриспруденции. Инновационные преобразования, проводимые органами власти в виде управленческих решений, базируются на определенной нормативно-правовой основе, в частности на концепциях трансформации в той или иной сфере управленческой деятельности⁴.

Именно деятельностный подход отдает приоритеты профессионализму, деловым и нравственным качествам персонала в кадровой политике; ограничением функциональной структуры субъекта кадровой политики; контролю в сфере публичного управления через правоохранительные органы, средства массовой информации, общественные организации⁵.

Концепция (от латинского «conception» – понимание, система) представляет собой определенный способ понимания, трак-

¹ Сурмин Ю.П. Концептуально-методологические аспекты современной кадровой политики в Украине // Право и управление: XXI век. Интернет-журнал. – 2008. – № 1(2).

² Турчинов А.И. Кадровая безопасность России: постановка проблемы // Государственная служба. – 2010. – № 4. – С. 21.

³ Колчина В.С. Политико-управленческие решения: особенности подготовки, принятия и реализации органами власти // Вестник ПАГС. – 2006. – № 11. – С. 72.

⁴ Арсеньева Т., Бажин И. Социальные механизмы деятельности власти // Власть. – 2009. – № 4. – С. 32.

⁵ Турчинов А.И. Указ. соч. – С. 21–22.

товки каких-либо явлений, основ, точка зрения, руководящая идея для их освещения; ведущий замысел, конструктивный замысел, конструктивный принцип различных видов деятельности¹.

Представляется возможным сформулировать понятия:

- концепция кадровой политики в системе государственного управления и государственной гражданской службы;
- кадровая политика в системе государственного управления и государственной гражданской службы.

Концепция кадровой политики в системе государственного управления субъектом Российской Федерации представляет собой систему официально установленных направлений работы с кадрами в органах государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляемых специально уполномоченными субъектами. Под специально уполномоченными субъектами понимаются кадровые службы органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органы по управлению государственной гражданской службой субъектов Российской Федерации и иные органы (Советы по кадровой политике) и должностные лица (глава субъекта Российской Федерации, полномочный представитель Президента Российской Федерации в федеральном округе).

Кадровую политику необходимо рассматривать в нескольких аспектах:

- как комплексную систему работы с кадровым потенциалом в органах государственной власти субъектов Российской Федерации;
- как сложное социальное, правовое и политическое явление, имеющее систематизированную структуру. Это – неотъемлемый элемент государственного управления в субъектах Российской Федерации.

Кадровая политика как комплексная система работы с кадровым потенциалом в органах государственной власти

¹ СЭС. – М.: «Советская энциклопедия», 1988. – С. 625.

субъектов Российской Федерации. Учеными предлагается целый ряд понятий кадровой политики. Ю.П. Сурмин под кадровой политикой подразумевает важнейшее направление государственного управления, ориентированного на реализацию потребностей общества в кадрах¹. Необходимо отметить, что признание огромной роли кадровой политики в модернизации государственной службы произошло во многих странах. Усиление системы институтов, отвечающих за реализацию кадровой политики на государственной службе и дополнение соответствующей законодательной базы, становится даже национальным приоритетом².

Соответственно, *кадровая политика – это совокупность аргументированных и объективно необходимых мероприятий, проводимых органами государственной власти субъекта Российской Федерации в отношении кадрового потенциала в целях его формирования, развития и совершенствования*. Кадровая политика должна обеспечивать проведение государственной политики субъекта Российской Федерации в целом. Концепция кадровой политики в системе государственного управления субъектом Российской Федерации предполагает длительный период реализации. Адаптация ее положений возможна в течение 5–15 лет. Кадровая политика, например, в коммерческих организациях рассчитывается на пятилетний период³.

Во избежание формализации механизмов реализации кадровой политики ее необходимо проводить поэтапно. Постепенность осуществления направлений кадровой политики должна поддерживаться контролем эффективности их выполнения. Эффективности кадровой политики в субъекте Российской Феде-

¹ Сурмин Ю.П. Концептуально-методологические аспекты современной кадровой политики в Украине // Право и управление: XXI век. Интернет-журнал. – 2008. – № 1(2).

² Капаров С. Г. Основные тенденции в сфере казахстанской государственной службы // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2010. – № 2. – С. 87.

³ Кибанов А. Разработка кадровой политики организации // Кадровик. Кадровое делопроизводство. – 2009. – № 1.

рации будет способствовать проведение правового мониторинга, особенно на коррупциогенность нормативных правовых актов в сфере государственной гражданской службы.

Кадровая политика обязательно обладает определенной структурой. В теории права под структурой понимаются целесообразные отношения между элементами системы, то есть отношения, которые связывают элементы системы таким образом, чтобы она достигала своей цели и на этой основе сохраняла качество системы. Правовая структура – это целесообразное правовое отношение, ставящее в правовую зависимость субъектов права¹.

Структура кадровой политики в науке рассматривается неоднозначно. По мнению одних ученых в кадровую политику должны быть включены:

- ценности и принципы кадровой политики;
- перспективные (стратегические) цели и задачи;
- основные этапы реализации стратегических целей и задач;
- субъекты кадровой политики;
- эффективные средства и методы организации социальных сил для достижения целей кадровой политики;
- ресурсное обеспечение деятельности субъектов кадровой политики;
- политическая деятельность по использованию ресурсов кадровой политики;
- основные направления политической деятельности в сфере кадровой политики;
- политическая культура².

Профессор А.И. Турчинов к базовым элементам кадровой политики относит: психологию профессиональной деятельности, экономику труда, экономическую социологию, теорию

¹ Протасов В.Н. Принцип действия права // Вестник Российской правовой академии. – 2008. – № 1. – С. 6.

² Сурмин Ю.П. Концептуально-методологические аспекты современной кадровой политики в Украине // Право и управление: XXI век. Интернет-журнал. – 2008. – № 1(2).

управления, теорию государства и права, государственной службы¹. Это взгляды ученых на кадровую политику с точки зрения социологии и политологической науки.

Другие ученые под содержанием кадровой политики на государственной гражданской службе понимают систему механизмов мотивации и социальной защиты кадров². В управленческой науке содержание кадровой политики представляет собой:

- объект и субъект кадровой политики;
- базовые принципы кадровой политики;
- цели и задачи реализации кадровой политики;
- другие³.

Кадровая политика представляет собой деятельность органов государственной власти, одновременно являющихся субъектами кадровой политики. Поскольку любая деятельность состоит из определенных элементов, исследуемый объект должен изучаться с учетом этих элементов. Деятельность нужно рассматривать с двух сторон – как предмет объективного научного изучения и как объяснительный принцип⁴. С точки зрения Д.Я. Малешина неоспоримым является тезис о том, что любая деятельность является системой: она представляет собой комплекс взаимодействующих элементов, которые вместе со связями образуют системное качество, а всякая деятельность имеет определенную структуру. Структура же определяется как относительно устойчивый способ связи элементов системы⁵.

Выявление структуры кадровой политики осуществляется нами на основе деятельностного подхода, дающего возможность провести многосторонний анализ структуры данного явления.

¹ Турчинов А.И. Социальное измерение государственной кадровой политики // Человек и труд. – 2001. – № 7.

² Хомутова О.Ю. Региональная кадровая политика в условиях административной реформы // *Viesoji politika ir administravimas*. – 2006. – № 18. – С. 34.

³ Кибанов А. Разработка кадровой политики организации // *Кадровик*. Кадровое делопроизводство. – 2009. – № 1.

⁴ Малешин Д.Я. Структура гражданской процессуальной ответственности // *Вестник МГУ*. – 2010. – № 4. – С. 37.

⁵ Там же. – С. 38.

Деятельностный подход стал применяться в правовых исследованиях только в конце XX века. Он выражается в анализе и синхронической, и диахронической структуры деятельности, то есть как статичного, так и динамичного явления¹.

Динамика, в отличие от статики, представляет собой совокупность элементов в движении от стадии к стадии, то есть в развитии, а не в неподвижном состоянии. Деятельность подвержена постоянным трансформациям². Любая деятельность является динамичной структурой. Стадийный характер процессов предопределяет внедрение особых правовых средств их изучения³. Таким образом, *структура кадровой политики* в системе государственного управления субъектом Российской Федерации включает в себя стадии работы с кадрами на разных этапах ее реализации. Понятие «стадия» определяется как период, фаза или ступень в развитии чего-либо, имеющая свои качественные особенности⁴.

Необходимо различать *стадии реализации кадровой политики*. К ним относятся следующие стадии:

1) стадия правового мониторинга в сфере реализации кадровой политики на государственной гражданской службе субъекта Российской Федерации. Она делится на две стадии:

– стадия мониторинга действующего законодательства о государственной гражданской службе субъекта Российской Федерации и сопутствующего нормативного правового сопровождения;

– стадия мониторинга кадровой ситуации в органе государственной власти субъекта Российской Федерации;

2) стадия формирования кадрового потенциала в органе государственной власти субъекта Российской Федерации. Она делится на несколько процессов:

¹ Малешин Д.Я. Структура гражданской процессуальной ответственности // Вестник МГУ. – 2010. – № 4. – С. 37.

² Там же. – С. 45.

³ Там же. – С. 38.

⁴ Ожегов – С. И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений. – М., 1999. – С. 761.

– процесс нормирования функциональной нагрузки на государственных гражданских служащих органа государственной власти субъекта Российской Федерации;

– процесс создания и оптимизации структуры органа государственной власти субъекта Российской Федерации;

– процесс составления штатного расписания органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

5) стадия организационного обеспечения кадровых процессов на государственной гражданской службе субъекта Российской Федерации;

6) стадия планирования и реализации карьеры государственных гражданских служащих субъекта Российской Федерации;

7) стадия оценки эффективности и результативности деятельности государственных гражданских служащих субъекта Российской Федерации. Она включает в себя: процессы усиления мотивации кадрового состава в органах государственной власти субъектов Российской Федерации и процедуру применения мер юридической ответственности к государственным служащим;

8) стадия совершенствования законодательства субъекта Российской Федерации о кадровой политике и государственной гражданской службе в зависимости от задач государственного управления и отзывов населения о деятельности органов государственной власти субъекта Российской Федерации.

Стадийности любой деятельности свойственна четко установленная, логически организованная функциональная последовательность и назначение каждой стадии. Поэтому любая целенаправленная деятельность развивается по заранее определенной модели стадийности¹.

Ученые сходятся во мнении, что необходимо нормативно закреплять основы кадровой политики в субъекте Российской Федерации. Например, предлагалось в Калужской области разработать

¹ Малешин Д.Я. Структура гражданской процессуальной ответственности // Вестник МГУ. – 2010. – № 4. – С. 54.

и принять закон о кадровой политике, закрепив в нем организационный механизм кадровой политики, сущность которого заключается в определении и разграничении полномочий органов государственной власти, органов местного самоуправления, объединений работодателей по вопросам формирования, распределения, использования, сохранения и закрепления кадров¹.

Рассмотрим *стадию правового мониторинга в сфере реализации кадровой политики на государственной гражданской службе субъекта Российской Федерации*. Эта стадия включает в себя определенные виды работы, которые изначально способствуют эффективной реализации кадровой политики.

Мониторинг кадровой ситуации в органе государственной власти субъекта Российской Федерации, в результате которого выявляются проблемы с формированием штатов органов государственной власти, управленческой структуры органов государственной власти, распределением функциональной нагрузки между государственными служащими, мотивацией государственных гражданских служащих, оценкой их деятельности и исполнительской дисциплиной.

Мониторинг действующего законодательства о государственной гражданской службе субъекта Российской Федерации и сопутствующего нормативного правового сопровождения. К нему относятся: мониторинг административных регламентов об оказании государственных услуг, должностных регламентов государственных гражданских служащих; мониторинг нормативных правовых актов о структуре органов государственной власти субъекта Российской Федерации, о деятельности многофункциональных центров.

Исследуем *стадию формирования кадрового потенциала в органе государственной власти субъекта Российской Федерации*. Данное направление работы с кадрами представляет собой целый блок действий субъектов кадровой политики и соответственно кадровых процессов. Оно включает в себя:

¹ Лебедева Е.А. О совершенствовании системы управления в Калужской области // Журнал российского права. – 2010. – № 6. – С. 144.

- разработку проектов актов государственного органа, связанных с поступлением на государственную гражданскую службу;

- использование кадровых технологий при организации и проведении конкурсов на замещение вакантных должностей государственной гражданской службы;

- организация проверки достоверности представляемых гражданином персональных данных и иных сведений при поступлении на государственную гражданскую службу субъекта Российской Федерации;

- проведение нормирования функциональной нагрузки государственных гражданских служащих;

- формирование штатного расписания в органе государственной власти субъекта Российской Федерации.

Определим *сущность стадии организационного обеспечения кадровых процессов на государственной гражданской службе субъекта Российской Федерации*. К ней относятся такие виды кадровой работы, как:

- подготовка актов государственного органа субъекта Российской Федерации, связанных с заключением служебного контракта, освобождением от замещаемой должности гражданской службы, увольнением гражданского служащего с гражданской службы, выходом на пенсию за выслугу лет и т.п.;

- ведение трудовых книжек государственных гражданских служащих;

- ведение личных дел государственных гражданских служащих;

- ведение реестра государственных гражданских служащих в государственном органе субъекта Российской Федерации;

- оформление и выдача служебных удостоверений государственных гражданских служащих;

- организация проверки достоверности сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также соблюдения государственными гражданскими служащими субъекта Российской Федерации ограничений и запретов, связанных со служебной деятельностью;

– оформление допуска к сведениям, составляющим государственную тайну;

– консультирование государственных гражданских служащих субъекта Российской Федерации по правовым и иным вопросам государственной гражданской службы.

Отметим *стадию планирования и реализации карьеры государственных гражданских служащих субъекта Российской Федерации*. Данная стадия по смысловому значению делится на следующие *этапы кадровой работы*:

– этап планирования карьеры государственного гражданского служащего субъекта Российской Федерации;

– этап реализации карьеры государственного гражданского служащего субъекта Российской Федерации.

Оба этапа включают в себя как законодательно определенные виды кадровой работы, так и новые виды кадровой работы, которые целесообразно применять на государственной гражданской службе. Новые виды работы кадровой службы связаны с применением новых кадровых технологий. Кроме того, есть общие для всех этапов рассматриваемой стадии виды кадровой работы:

– организация и обеспечение проведения аттестации государственных гражданских служащих;

– организация и обеспечение проведения квалификационных экзаменов государственных гражданских служащих;

– формирование кадрового резерва, организация работы с кадровым резервом и его эффективное использование.

На этапе планирования карьеры государственного гражданского служащего субъекта Российской Федерации используются следующие виды кадровой работы:

– организация заключения договоров с гражданами на время их обучения в образовательном учреждении профессионального образования с последующим прохождением государственной гражданской службы;

На этапе реализации карьеры государственного гражданского служащего субъекта Российской Федерации:

– обеспечение деятельности комиссии по урегулированию конфликта интересов;

– организация профессиональной переподготовки, повышения квалификации и стажировки государственных гражданских служащих;

– обеспечение должностного роста государственных гражданских служащих;

– организация проведения служебных проверок.

К новым видам кадровой работы, которые целесообразно применять на данной стадии реализации кадровой политики в органе государственной власти субъекта Российской Федерации, следует отнести:

– организацию и обеспечение адаптационного периода для государственных гражданских служащих, впервые поступивших на государственную службу;

– организацию подготовки к выходу на пенсию за выслугу лет либо по старости государственных гражданских служащих, не достигших предельного возраста пребывания на государственной гражданской службе;

– организацию и обеспечение альтернативных вариантов прекращения государственной гражданской службы, исключая увольнение служащего по инициативе нанимателя (в особых случаях).

Стадия оценки эффективности и результативности деятельности государственных гражданских служащих субъекта Российской Федерации.

Непременным императивом эффективной деятельности системы государственного управления и каждого конкретного государственного служащего является ориентация на такие цели и задачи, а соответственно и функции, которые не просто декларируются в регламентах и организационных документах, а реально обеспечивают максимально успешное в данный период решение проблем в той или иной сфере управления¹.

Данная стадия предусматривает выполнение *новых видов кадровой работы* в органе государственной власти субъекта

¹ Осипова И.Н. К проблеме классификации управленческих взаимодействий на государственной службе // Вестник ПАГС. – 2009. – № 11 (19). – С. 8.

Российской Федерации. Это – *проведение классификации государственных гражданских служащих в органе государственной власти субъекта Российской Федерации по категориям функциональной нагрузки*. На основании предложенной нами классификации государственных гражданских служащих субъекта Российской Федерации (будет описана ниже) представляется возможной объективная оценка результатов их деятельности. Рекомендуется проведение оценки деятельности государственных гражданских служащих осуществлять ежеквартально и по итогам года. Появляется еще один новый вид кадровой работы – *обеспечение ежеквартальной и по итогам календарного года оценки эффективности и результативности выполнения функциональной нагрузки государственными гражданскими служащими*. Данный вид кадровой работы целесообразно возложить на кадровую службу органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

По результатам проводимой оценки эффективности выполняемой функциональной нагрузки государственными гражданскими служащими в органе государственной власти субъекта Российской Федерации должны использоваться следующие кадровые процессы и процедуры:

- процесс усиления мотивации кадрового состава в органах государственной власти субъектов Российской Федерации;
- процедура применения мер юридической ответственности к государственным служащим.

Стадия совершенствования законодательства субъекта Российской Федерации о кадровой политике и государственной гражданской службе в зависимости от задач государственного управления и отзывов населения о деятельности органов государственной власти субъекта Российской Федерации. Данная стадия является завершающей и для нее характерен такой вид кадровой работы, как подготовка предложений о реализации положений законодательства о государственной гражданской службе субъекта Российской Федерации и внесение указанных предложений представителю нанимателя. Здесь могут выработываться новые подходы к реализации кадровой политики и ее новые направления.

Необходимо отметить, что содержание кадровой политики обычной организации начинается с классификации сотрудников, порядка их приема и ознакомления с действующими нормами, испытательного срока. Кроме того, разделами содержания кадровой политики организации выступают: использование рабочего времени в личных целях, субординация, самообразование, система материального стимулирования, нематериальное стимулирование, политика допустимой одежды, родственные отношения в коллективе¹.

Кадровая политика как социально-правовое явление и элемент государственного управления. В настоящее время возрастает значение функции государства, имеющей целью регулирование социальных инновационных процессов. Государственная служба в свою очередь представляется как информационно-коммуникативная компонента системы и процесса государственного социального управления². Модернизация государственной службы невозможна без усиления всей структуры государственного управления³.

Политика – это искусство и практика управления государством; стремление к достижению высшей цели данного общества; основа правления общественными отношениями⁴. Отсюда, целью кадровой политики признается повышение качества и эффективности государственного управления, в том числе преодоление коррупции в органах государственной власти. По мнению ученых, в настоящее время в Российской Федерации доминирует первый вариант кадровой политики, основанный на самоорганизации, децентрализации, полива-

¹ Кибанов А. Разработка кадровой политики организации // Кадровик. Кадровое делопроизводство. – 2009. – № 1.

² Инновационная подготовка кадров государственной службы / под общ. ред. В.Л.Романова, Л.А. Василенко. – М.: Изд-во РАГС, 2006. – С. 10.

³ Капаров С.Г. Основные тенденции в сфере казахстанской государственной службы // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2010. – № 2. – С. 84.

⁴ Колчина В.С. Политико-управленческие решения: особенности подготовки, принятия и реализации органами власти // Вестник ПАГС. – 2006. – № 11. – С. 71.

риативности кадровой работы. Причем она продолжает складываться стихийно¹.

Она также обладает определенной структурой и включает в себя:

- принципы кадровой политики;
- субъекты и объекты кадровой политики;
- формы и методы реализации кадровой политики;
- механизмы реализации кадровой политики;
- функции кадровой политики.

Принципы кадровой политики в системе государственного управления субъекта Российской Федерации.

Принципы кадровой политики в системе государственного управления субъекта Российской Федерации предлагаем классифицировать на три вида:

- 1) *общие принципы* кадровой политики на государственной службе;
- 2) *специальные принципы*, отражающие особенности кадровой политики субъекта Российской Федерации;
- 3) *профессиональные принципы*, отражающие специфику данного направления государственной политики.

Рассмотрим более подробно представленную нами классификацию *принципов кадровой политики в системе государственного управления субъекта Российской Федерации.*

Общие принципы включают в себя:

- публичность;
- законность;
- объективность;
- нормативность;
- открытость и системность;

¹ Наумов С.Ю., Константинова Л.В., Чепляев В.Л. Социальные инновации в кадровой политике: основные проблемы и направления реализации // Вестник ПАГС. – 2009. – № 1 (18). – С. 132. *Всего выделяется две модели базовых механизмов реализации кадровой политики. Вторая модель строится на принципах системного государственного регулирования и предполагает целостный характер кадровой политики на общегосударственном уровне.*

- гласность;
- демократизм;
- принцип взаимодействия субъектов кадровой политики с органами государственной власти и структурами гражданского общества;
- принцип взаимной (коллективной) ответственности субъектов кадровой политики.

Специальные принципы включают в себя:

- территориальность;
- принцип открытости системы кадровой политики;
- программно-целевую и структурно-функциональную реализацию¹;
- принцип взаимодействия субъектов кадровой политики с органами местного самоуправления.

Профессиональные принципы включают в себя:

- справедливую оценку результатов деятельности;
- планирование должностного роста;
- систематичность повышения квалификации;
- качественное осуществление функциональной нагрузки государственным служащим, включая предоставление государственных услуг;
- принцип нормирования функциональной нагрузки;
- принцип непрерывности профессионального образования государственных гражданских служащих;
- стабильность и поэтапность профессиональной карьеры;
- зависимость продвижения по службе от уровня профессиональной компетенции и эффективности служебной деятельности.

К сожалению, законодательно не регламентированы принципы деятельности кадровых служб. Это напрямую обусловлено отсутствием принципов кадровой политики на государственной гражданской службе. Проблема нормативного выражения принципов представляется весьма важной. Они

¹ Осипова И.Н. К проблеме классификации управленческих взаимодействий на государственной службе // Вестник ПАГС. – 2009. – № 11 (19). – С. 5.

направляют правовую политику, составляют своего рода каркас¹.

В настоящее время роль кадровых служб на государственной гражданской службе субъекта Российской Федерации значительно усилилась. Из одного-двух отделов, осуществлявших обеспечение кадровой работы в органах государственной власти субъектов Российской Федерации, были созданы укрупненные Управления (департаменты) государственной службы и кадровой работы. Их деятельность должна строиться на определенных принципах.

Предлагаем следующие *принципы деятельности кадровой службы в органе государственной власти субъекта Российской Федерации*:

- 1) принцип системности;
- 2) принцип целостности;
- 3) принцип уважения прав и свобод личности;
- 4) принцип законности;
- 5) принцип эффективности управления кадровыми процессами.

В основу реформирования кадровой политики государства должно быть положено развитие новой системы ценностей и этики государственного служащего, формирующейся на принципах патриотизма, профессионализма, гражданственности². Если для государственного служащего в его иерархии ценностей на первом месте будут стоять исключительно материальные интересы, а нравственные принципы – на последних местах, то такой служащий сможет совершать преступные деяния. Без высокого нравственного уровня государственных служащих многие реформы, в том числе модернизация кадровой политики на государственной гражданской службе будут бессмысленными.

¹ Милушева Т.В. Конфликт интересов как фактор ограничения публичной власти: теоретико-правовой аспект // Вестник ПАГС. – 2009. – № 1 (18). – С. 8.

² Капаров С.Г. Основные тенденции в сфере казахстанской государственной службы // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2010. – № 2. – С. 87.

Особенности правовой характеристики субъектов кадровой политики в системе государственного управления субъекта Российской Федерации. В качестве особенностей правовой характеристики приведем следующие черты:

- совпадение субъектов государственного управления и субъектов кадровой политики на государственной гражданской службе субъектов Российской Федерации;
- множественность субъектов кадровой политики в субъекте Российской Федерации.

Совпадение субъектов государственного управления и субъектов кадровой политики на государственной гражданской службе субъектов Российской Федерации, особенно в государственных органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации, обусловлено тем, что в законодательстве субъектов Российской Федерации четко не определены органы, осуществляющие реализацию кадровой политики.

Федеральный закон РФ от 27 мая 2003 года № 58–ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» в статье 16 определяет, что на уровне субъектов Российской Федерации система управления государственной службы должна создаваться в двух целях:

1) координации деятельности государственных органов при решении следующих вопросов:

- поступления на государственную службу;
- формирования кадрового резерва;
- прохождения и прекращения государственной службы;
- ведения Сводного реестра государственных служащих Российской Федерации;
- использования кадрового резерва для замещения должностей государственной службы;
- подготовки, переподготовки, повышения квалификации и стажировки государственных служащих;

2) осуществления вневедомственного контроля за соблюдением в органах государственной власти нормативных правовых актов о государственной службе.

В настоящее время самостоятельные органы по управлению

государственной службой не созданы как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации. Субъекты системы управления государственной службой, субъекты кадровой политики и субъекты государственного управления на уровне субъектов Российской Федерации совпадают.

Множественность субъектов кадровой политики предопределена отсутствием четких позиций законодателя относительно статуса органа по управлению государственной гражданской службой, фрагментарностью правового регулирования кадровой политики (нет официальной Концепции кадровой политики на государственной гражданской службе) и разрозненностью закрепления функций кадровой политики за большим количеством органов государственной власти и должностных лиц.

Следовательно, реализацией кадровой политики занимаются и глава субъекта Российской Федерации и все государственные органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации. В связи с проведением реформы государственного управления в Российской Федерации значительно изменилась система государственных органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Значительно увеличившаяся система органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации определила расширение состава субъектов кадровой политики. Бывшие крупные структурные подразделения исполнительного органа субъекта Российской Федерации преобразовались в самостоятельные органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации (например, в Липецкой области).

В каждом органе исполнительной власти субъекта Российской Федерации созданы кадровые службы, которые реализуют определенные направления кадровой политики. Модернизация государственного управления оказала влияние и на качественные характеристики субъектов кадровой политики.

Отсутствие системы управления государственной гражданской службой субъекта Российской Федерации формирует несколько вариантов правового закрепления статуса субъектов кадровой политики в регионе:

- аппарат главы субъекта Российской Федерации (например, аппарат губернатора Белгородской области);
- кадровые службы органов государственной власти субъектов Российской Федерации;
- совещательные либо координационные органы, создаваемые при органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации;
- структурное подразделение высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации (например, Управление кадровой работы и государственной службы администрации Липецкой области).

Формы реализации кадровой политики в системе государственного управления субъектом Российской Федерации. Формы реализации кадровой политики и формы государственного управления в субъекте Российской Федерации во многом совпадают. В качестве правовых форм реализации кадровой политики выступают:

- законы субъекта Российской Федерации;
- нормативные правовые акты главы субъекта Российской Федерации;
- нормативные правовые акты органов государственной власти субъекта Российской Федерации в сфере кадровой политики.

Главное правовое выражение форм реализации кадровой политики – это программы развития государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации, стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации и иные целевые программы субъекта Российской Федерации, действующие в различных отраслях государственного управления субъекта Российской Федерации. Отсутствие единой Концепции кадровой политики в системе государственного управления субъектом Российской Федерации порождает отсутствие единства (унификации) правовых форм реализации кадровой политики.

Основной проблемой в указанном вопросе является фрагментарность закрепления положений кадровой политики. Они

«разбросаны» во многих нормативных правовых актах субъекта Российской Федерации, несмотря на наличие Концепций, программ развития государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации.

Методы реализации кадровой политики. Это способы, средства управления кадровыми процессами и кадровым потенциалом в органах государственной власти субъектов Российской Федерации, а также отдельными кадровыми процедурами в государственных учреждениях, подведомственных органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Процесс реализации государственной кадровой политики на гражданской службе непосредственно определяется тем, что деятельность исполнительной власти заключается большей частью в осуществлении политико-административного управления¹. Принятие решений в сфере управления кадрами требует определенных приемов, которые используются исключительно здесь.

Специфичность методов, применяемых в процессе реализации кадровой политики, обусловлена, как правило, необходимостью использования интуитивных методов прогнозирования. Процесс прогнозирования является предопределяющим в кадровой политике, поэтому применение формализованных методов прогнозирования в системе управления кадровым потенциалом государственной гражданской службы возможно отчасти².

К общеизвестным методам прогнозирования относятся:

- методы индивидуальной экспертной оценки (интервьюирование экспертов, анкетирование экспертов);
- методы коллективной экспертной оценки (анкетирование представителей социальных групп, методы «комиссий», методы «мозгового штурма»);

¹ Колчина В.С. Политико-управленческие решения: особенности подготовки, принятия и реализации органами власти // Вестник ПАГС. – 2006. – № 11. – С. 73.

² Ученые к формализованным методам прогнозирования относят: метод экстраполяции, метод вероятностного моделирования, метод адаптивного сглаживания, системно-структурные методы, ассоциативные методы, методы опережающей информации. См.: Колчина В.С. Указ. соч. – С. 74.

– методы аналитических документов¹.

Непосредственно к методу аналитических документов стоит отнести разработку концепции кадровой политики на государственной гражданской службе.

С правовой точки зрения, методы реализации кадровой политики аналогичны методам государственного управления в субъекте Российской Федерации. С другой стороны, они подвержены общенаучным тенденциям и подходам к дифференциации и типологизации.

Особенностью классификации методов реализации кадровой политики в субъекте Российской Федерации является выделение следующих методов:

– метод правового мониторинга кадровой ситуации в органе государственной власти субъекта Российской Федерации;

– метод правового мониторинга законодательства о государственной гражданской службе субъекта Российской Федерации и сопутствующих нормативных правовых актов;

– экспериментальный метод реализации кадровой политики (пилотное проектирование);

– метод функциональной оценки, включающий в себя метод оценки выполнения функциональной нагрузки государственными гражданскими служащими и метод оценки эффективности профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих в субъекте Российской Федерации.

Функции кадровой политики.

Ученые-социологи указывают на наличие следующих функций кадровой политики²:

– накопление и реализация кадрового потенциала;

¹ Колчина В.С. Политико-управленческие решения: особенности подготовки, принятия и реализации органами власти // Вестник ПАГС. – 2006. – № 11. – С. 73.

² Сурмин Ю.П. Концептуально-методологические аспекты современной кадровой политики в Украине // Право и управление: XXI век. Интернет-журнал. – 2008. – № 1(2).

- регулирование кадровой системы и ее основных институтов;
- управление подбором, подготовкой, размещением и продвижением кадров;
- диагностика ситуации в кадровой работе по выявлению проблем и потребностей в кадрах.

Органы исполнительной власти реализуют с помощью определенных технологий такие функции, как аналитическая, прогностическая, проектировочная, коммуникативная, информационная¹. Понятие «функция» происходит от латинского *function* (исполнение, осуществление) и означает деятельность, обязанность или работу; внешнее проявление свойств какого-либо объекта в данной системе отношений, а также роль, которую он выполняет определенный социальный процесс по отношению к целому². Право выполняет определенные функции в обществе и государстве, непосредственно влияя на поведение людей и общественные отношения³. Следовательно, под *функциями кадровой политики* понимаются направления деятельности субъектов кадровой политики по позитивному формированию структуры и содержания кадрового потенциала органов государственной власти субъекта Российской Федерации, его функционирования в системе государственного управления.

Функции кадровой политики в системе государственной службы субъекта Российской Федерации должны быть следующими:

- 1) отвечать запросам населения и государственного управления субъектом Российской Федерации;

¹ Колчина В.С. Политико-управленческие решения: особенности подготовки, принятия и реализации органами власти // Вестник ПАГС. – 2006. – № 11. – С. 73.

² Тонков Е.Е. Юридические формы государственной деятельности и функции государства: проблемы соотношения // Государственная власть и местное самоуправление. – 2010. – № 1. – С. 3.

³ Иванов А.А. Теория государства и права: учебное пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / под ред. В.П. Маляхова. – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2009. – С. 101.

2) стабилизировать законодательство, регулирующее вопросы работы с кадровым потенциалом;

3) оптимизировать штатную численность и структуру органов государственной власти субъектов Российской Федерации;

4) оценивать эффективность и результативность деятельности государственных гражданских служащих субъекта Российской Федерации;

5) планировать карьеру государственных гражданских служащих субъекта Российской Федерации;

6) применять объективные кадровые технологии в целях совершенствования качества кадрового потенциала в органах государственной власти субъектов Российской Федерации;

7) нормировать функциональную нагрузку государственных гражданских служащих в органах государственной власти субъектов Российской Федерации;

8) осуществлять мотивацию эффективной служебной деятельности кадрового потенциала;

9) проводить отбор и ротацию кадров на государственной гражданской службе субъектов Российской Федерации.

Все вышеуказанные функции кадровой политики направлены на достижение единой цели. Она заключается в формировании стабильного, высокопрофессионального кадрового потенциала в органах государственной власти субъектов Российской Федерации, отвечающего современным запросам системы государственного управления и гражданского общества.

1.2. Кадровая политика как системный элемент государственного управления

Новая для российского государства система государственного управления, формируемая на принципах концентрации и децентрализации, определяет объективную необходимость формирования новой концепции кадровой политики. По мнению В.В. Лобанова, особенностью России является незавершенность двух этапов алгоритма модернизации системы государственного

управления: формирования законодательства, создания стабильно функционирующих институтов и организаций в системе государственного управления. Следовательно, актуальны вопросы формирования новых и развития действующих государственных институтов, а также повышение их эффективности и результативности в условиях все большего ограничения бюджетных расходов, ускоренного проведения структурных и институциональных реформ¹.

Концепция кадровой политики в сфере государственной гражданской службы неразрывно связана с качественными характеристиками государственного управления. От уровня качества кадрового потенциала и работы с ним зависит эффективность модернизации управления субъектами Российской Федерации. Переход от объектно-ориентированной к проблемно-ориентированной системе организации исполнительной власти должен привести к повышению ответственности государственных служащих, снижению затрат, уменьшению межведомственных согласований, сокращению государственного аппарата, отказу от государственного регулирования там, где оно не требуется, и, в конечном итоге, к повышению эффективности государства в целом².

Базисной основой понятия «кадрового потенциала управления» является термин «кадры». В настоящее время кадры становятся стратегическим ресурсом органов государственной власти³.

В широком понимании, кадры – это некие объединения людей, связанных трудовой функцией с соответствующими организациями и учреждениями. Если рассматривать более детально характеристику термина «кадры», то под кадрами необходимо

¹ Лобанов В.В. Модернизация государственного управления: проблемы и решения // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2010. – № 2. – С. 137.

² Масленникова Е.В., Татаринова Л.Н. Модернизация государственной службы: оценка процесса реформ и ограничений // Вестник ПАГС. – 2004. – № 7. – С. 26–27.

³ Марченко О.И. Развитие кадрового потенциала государственной службы // Вестник ПАГС. – 2003. – № 5. – С. 14.

понимать совокупность лиц, выполняющих отдельные поручения организации или должностных лиц согласно трудовым и иным договорам, либо безвозмездно (волонтеры); находящихся в кадровом резерве; обучающихся по целевым контрактам в профильных учебных заведениях.

Приведенное понятие «кадры» определяет статусное положение гражданина, лица без гражданства, т.е. физического лица, обладающего правом трудиться на территории государства, внутри иерархично построенного и функционирующего объединения (коллектива) лиц. Как правило, коллектив реализует свои полномочия во внешней среде, организуясь в форму юридического лица, но в отдельных случаях, предусмотренных законодательством, не обязательно образование именно такой формы. Например, деятельность общественной организации без образования юридического лица. Без волонтеров, самих учредителей и организаторов общественной организации невозможно представить существование подобного коллектива людей. Итак, в любом варианте, каждая организация обладает определенным кадровым составом.

В свою очередь, коллектив людей является основополагающей базой для толкования определения «кадры». Развитие рыночной экономики внесло серьезные коррективы в процесс формирования кадров. Прежде всего, это появление индивидуальных предпринимателей без образования юридического лица, которые имеют право нанимать работников по трудовым договорам, причем количество последних неограниченно. Следовательно, индивидуальный предприниматель может создать коллектив работников, даже если он принял на работу одного человека.

Предприятия, организации и учреждения формируют коллективы работающих, индивидуальные предприниматели также вправе руководить объединением людей, поэтому процесс формирования кадров – это функция не только официально зарегистрированных юридических лиц, но и индивидуальных предпринимателей и организаций, не обладающих статусом юридического лица.

Современные модуляции гражданско-правовых отношений, или так называемого частно-правового регулирования, кардинально отражаются на давно сложившемся определении «кадры» и «государственная служба». Кадры рассматриваются не как элемент системы управления, а как часть персонала организации, обладающая профессиональными способностями, необходимыми для достижения целей организации¹.

Выделяется не кадровый потенциал управления, а кадровый потенциал общества (кадровый потенциал России)². Под кадровым потенциалом общества понимается часть трудовых профессионально подготовленных ресурсов общества, способных участвовать в существующих видах деятельности³. Дается также понятие термина «кадровый потенциал государственной организации» – совокупность доступных организации человеческих ресурсов, чьи опыт, знания, компетенции и индивидуальные особенности могут быть использованы для реализации общественного предназначения ее краткосрочных и долгосрочных целей⁴.

На наш взгляд, содержание терминов «кадры» и «кадровый потенциал управления» фактически равноценны. «Кадры» по отношению к «кадровому потенциалу управления» является базисным и более целостным, обобщенным понятием. Кадровый потенциал управления по своему содержанию несколько шире, потому что это вероятностная часть всех трудоспособных лиц (трудовых ресурсов), отчасти подпадающих под квалификационные требования, предъявляемые к государственным служащим. Кадровым потенциалом может обладать даже десятилет-

¹ Концепции: разработаны кафедрой государственной службы и кадровой политики Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации в 2001 году / Рос. акад. гос. службы при Президенте Рос. Федерации. Каф. гос. службы и кадровой политики. – М., 2002.

² Там же. – С. 31.

³ Там же. – С. 31.

⁴ Зайцева Т.В. Кадровый потенциал государственной организации: методы комплектования и профессиональной расстановки кадров // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2010. – № 1. – С. 181.

ний ребенок, обладающий исключительными способностями (знание информатики, математического моделирования и т.п.). Практическая подмена «подзабытого» понятия «кадры» новым термином «кадровый потенциал» в официальных источниках, научных статьях не совсем обоснованна.

По мнению В.В. Черепанова, кадровый потенциал – это совокупная способность человеческих трудовых ресурсов страны к труду, службе, к исполнению должностных обязанностей. Кадровый потенциал включает в себя как кадровый состав работающих, так и кадровый резерв, потенциально готовый к включению в служебно-трудовой процесс¹. На наш взгляд, однозначное разделение терминов «кадры» и «кадровый потенциал» неверно и с системной точки зрения, и с точки зрения лингвистики. Требуется создание ассоциированной терминологии кадровой политики в системе государственной службы. Например, мы не указываем «резерв кадрового потенциала», а фиксируем в нормативных правовых актах – «резерв кадров», «кадровый резерв». К тому же, кадры – это лица, не только работающие по трудовому договору, служебному контракту и представляющие собой основную часть трудового коллектива, но и волонтеры, и лица, работающие по гражданско-правовому договору в органах государственной власти: 1) временно замещающие гражданских служащих (и.о. консультанта на время декретного отпуска); 2) лица, исполняющие государственно значимые задачи.

Нет необходимости противопоставлять понятия «кадры», «кадровый потенциал», «персонал управления», потому что и так в каждой отрасли науки указанные термины будут обладать некоторой содержательной спецификой. Например, в управленческой науке персонал организации рассматривается как человеческий ресурс, способный обеспечить ее конкурентные преимущества и достижение лидерских позиций при условии планирования и обеспечения его оптимального использования, раз-

¹ Черепанов В.В. Основы государственной службы и кадровой политики. – М.: ЮНИТИ: Закон и право, 2007. – С. 348.

вития и качества¹. Применять указанное понятие и принципы формирования кадровой политики в полном объеме на государственной гражданской службе не представляется возможным. Хотя обеспечение конкурентных преимуществ ограниченно можно использовать в деятельности организаций, которым переданы избыточные государственные функции. В настоящее время это, как правило, многофункциональные центры по предоставлению государственных услуг.

Ученые делают различие между понятиями «персонал» и «кадры». В данном случае соотношение указанных терминов зависит от необходимости ограничения личностного начала на государственной службе. Его представляют в форме следующих алгоритмов:

- работа – персонал – личность;
- служба – кадры – должность;
- служба – кадровая работа².

Почему требуется *синергетическая концепция кадровой политики в системе государственной службы*? Думается, каждая сфера научного знания противопоставляет собственные научные категории аналогичным научным категориям другой сферы науки, поэтому происходит борьба концепций и методологий к разработке понятийно-категориального аппарата. В любом случае, это позволяет совершенствовать знания в каждой научной отрасли и способствует выработке новых научных подходов, новых точек отсчета в формировании научных категорий. Научные дискуссии позволяют системе кадровой политики находиться в постоянном процессе развития. С другой стороны, базисные, ассоциированные научные категории будут способствовать более динамичному совершенствованию научного познания. Объединение научных знаний – основа построения модели (концепции) кадровой политики. В своем единстве и многообразии научного исследования кадровая полити-

¹ Кибанов А. Разработка кадровой политики организации // Кадровик. Кадровое делопроизводство. – 2009. – № 1.

² Гарбер И.Е. Понятие «служба» и «работа»: психолингвистический анализ // Вестник ПАГС. – 2003. – № 5. – С. 30.

ка обретет целостность как институт научного знания, и эффективно реализуются ее цели и задачи в обществе. Начиная с системы государственной службы, следует отразить контуры и сущность кадров и кадровой политики.

Простота, ясность, логичность научного оборота понятий позволяет достигнуть новых результатов. Чем больше понятий, категорий, дифференциации, тем более запутывается процесс познания, тем сложнее выявить главное и определить поэтапность продвижения к результату. Именно в этом заключается фундаментальность научных исследований и познания. В системе кадровой политики одновременно ее основным микро- и макроэлементом выступают кадры. Объединение категорий «кадры» и «кадровый потенциал», признание их фактической равнозначности упростит содержание кадровой политики и логику ее формирования на всех уровнях управления.

Формирование профессионального потенциала государственной службы представляет собой динамичный процесс, так как структура органов государственной власти и управления, их численный состав, требования, предъявляемые к государственным служащим подвержены постоянным изменениям¹.

Кадры представляют собой профессионально подготовленные группы людей, которые осуществляют деятельность в различных сферах общества, являясь сложным образованием, которое определяет социальную стратификацию общества².

Под кадрами понимается политическая и социально-экономическая категория, включающая постоянный, штатный состав квалифицированных работников (персонала) государственных или негосударственных органов, учреждений, организаций, предприятий. Считается, что это основной состав органа,

¹ Баркин В.А. Актуальные вопросы современной кадровой политики в системе государственной службы // научно-практический журнал Северо-Западной академии государственной службы. – 2005. – № 3. – С. 20.

² Сурмин Ю.П. Концептуально-методологические аспекты современной кадровой политики в Украине // Право и управление: XXI век. Интернет-журнал. – 2008. – № 1(2).

организации, учреждения, предприятия, обеспечивающий их успешное функционирование¹. В настоящее время этот термин должен претерпеть широкомасштабные изменения и подвергнуться серьезной корректировке со стороны и юристов, и политологов, социологов, и экономистов.

Наиболее значимым для развития современной государственной службы и повышения ее эффективности представляется концептуальное осмысление миссии, без которого процесс модернизации лишается фундаментальной основы². А. Турчинов отмечает, что в теоретической и методологической разработке проблем государственной службы до настоящего времени не сложилось единого подхода к пониманию сущности государственной службы³. Государственное управление и встроенный в него механизм – государственная служба как единое целое, как система оказались разорванными на части и представленными различными профессиональными кластерами (право, экономика, политология, социология, философия и другими)⁴. Следовательно, нужна методология государственного управления как интегрированный и синкретичный инструмент познания государственности, конструирования государственности и управления государственностью⁵. В своей статье А. Турчинов предлагает обновленное понятие государственной службы как системы юридически регулируемой деятельности и отношений государственных служащих, органов государственной власти и государственного управления по обеспечению и исполнению полномочий⁶.

¹ Черепанов В.В. Основы государственной службы и кадровой политики. – М.: ЮНИТИ: Закон и право, 2007. – С. 348.

² Масленникова Е.В., Татарина Л.Н. Модернизация государственной службы: оценка процесса реформ и ограничений // Вестник ПАГС. – 2004. – № 7. – С. 22.

³ Турчинов А.И. Проблемы теории и методологии государственного управления и государственной службы // Государственная служба. – 2008. – № 9. – С. 35.

⁴ Там же. – С. 29.

⁵ Там же. – С. 30.

⁶ Там же. – С. 36.

Новые подходы к исследованию системы государственной службы и государственного управления, требующие создания собственной методологии¹, анализа социальной ситуации, нормативно-правовой основы кадровой политики и государственной службы, практической деятельности государственных служащих, обуславливают необходимость применения новых методов изучения кадровой политики в системе государственной службы. И, как следствие, совершенствования понятийного аппарата кадровой политики в системе государственной службы.

Несмотря на универсальность процесса управления², новая система общественных отношений (общества) формирует иную систему управления, потому что изменяется объект управления. Здесь кратко рассмотрим сущность управления, которое в большой степени определяет процесс формирования и использования кадрового потенциала. Оно существует во всех сферах общественной жизни, включая кадровую политику и кадровые процессы. Система социального управления подразумевает оказание целенаправленного воздействия на объекты управления³.

Под объектом управления понимается сфера общественных отношений и их определенные организационные формы⁴. Объекты управления зависят от объективных условий жизнедеятельности общества и воспроизводят их⁵. Изменение структуры общества, его «интересов», сущности развития экономических и политических отношений (снижение активности государства в управлении обществом) порождает новые органы, новые управляемые системы. Соответственно появ-

¹ Турчинов А.И. Проблемы теории и методологии государственного управления и государственной службы // Государственная служба. – 2008. – № 9. – С. 38.

² Стариков Ю.Н. Административное право: История. Наука. Предмет. Нормы. – Воронеж, 1998. – С. 138.

³ Там же. – С. 11.

⁴ Там же. – С. 11.

⁵ Атаманчук Г.В. Государственное управление. – М., 2000. – С. 78.

ляется новая система управления. Важнейшим аспектом при проведении любой реформы является ее кадровое обеспечение¹.

Любая система управления состоит минимум из двух взаимосвязанных, находящихся в диалектическом единстве и противоречии элементов: объекта и субъекта управления. Целостность системы определяется в единстве целей, задач и, конечно, взаимосвязей субъекта и объекта управления². Таким образом, обобщенное понятие «кадры» подразумевает под собой элемент системы управления, а именно, объект управления в части реализации функций и задач управления по образованию трудового потенциала (трудовых ресурсов) государства. Отметим, что кадры формируются в любой подсистеме (виде) управления, в том числе и государственного, в любой сфере управления, включая государственное строительство.

Ученые предлагают различные классификации кадров. Например, по сферам организации общества: кадры государственно-политической сферы, кадры материально-хозяйственной сферы и кадры социально-культурной сферы, а также руководители, специалисты и исполнители³.

Представим некоторые выводы по вышеуказанному материалу:

- 1) Кадры – это:
 - коллектив работников;

¹ Масленникова Е.В., Татарина Л.Н. Модернизация государственной службы: оценка процесса реформ и ограничений // Вестник ПАГС. – 2004. – № 7. – С. 24.

² Бачило И.Л. Функции органов управления (правовые проблемы оформления и реализации). – М.: Юрид. лит., 1976. – С. 11; Тонков Е.Е. Юридические формы государственной деятельности и функции государства: проблемы соотношения // Государственная власть и местное самоуправление. – 2010. – № 1. – С. 3–7.

³ Щекин Г.В. Социальная теория и кадровая политика: Монография. – Киев, 2000. – С. 466; Сурмин Ю.П. Концептуально-методологические аспекты современной кадровой политики в Украине // Право и управление: XXI век. Интернет-журнал. – 2008. – № 1(2).

– либо один человек, подчиняющийся руководителю (должностному лицу, индивидуальному предпринимателю);
– лица, находящиеся в кадровом резерве;
– лица, обучающиеся в профильных учебных заведениях по специальным целевым контрактам (направлениям).

2) Кадры задействованы в системе органов государственной и муниципальной власти, предпринимательской сфере, системе некоммерческих организаций. Кадры связаны с организацией или руководителем (должностным лицом, индивидуальным предпринимателем) трудовыми, служебными отношениями либо безвозмездным выполнением отдельных поручений (волонтеры).

3) Кадры – это объект воздействия со стороны субъектов управления в части реализации функций государства по формированию трудовых ресурсов.

4) Кадры подлежат классификации и несут функциональную нагрузку в различных областях социального управления.

5) Кадры обладают статикой, т.е. это статичное социальное образование;

6) Кадрам присущ системный характер.

Социальное управление является категорией обширной, включающей в себя несколько элементов (видов управления), поэтому классификация термина «кадры» должна осуществляться по различным оценочным уровням и критериям. Проекты модернизации системы государственного управления и стратегического развития должны выстраиваться таким образом, чтобы потребители социальных услуг видели результаты – небольшие социальные приращения в каждый промежуток времени¹.

Заметим, что главным признаком этого социального явления – кадры – выступает системность. Без наличия системы управления, без нахождения внутри системы управления кадры утра-

¹ Масленникова Е.В., Татарина Л.Н. Модернизация государственной службы: оценка процесса реформ и ограничений // Вестник ПАГС. – 2004. – № 7. – С. 24.

чивают способность к реализации поставленных перед ними задач государства и общества.

В качестве задач, стоящих перед кадрами, отметим следующие:

- 1) реализация трудовых (служебных) функций;
- 2) формирование ресурсного капитала общества и государства;
- 3) участие в решении глобальных и частных задач социального управления, начиная от создания системы экономических, политических, социальных отношений, завершая обеспечением эффективной деятельности отдельной организации как частного объекта социального управления;
- 4) и другие.

Задачи, выполняемые кадровым потенциалом, определяют функции кадров. К ним следует отнести:

- 1) создание экономического эффекта;
- 2) социальную деятельность и воздействие на социальную структуру общества;
- 3) политическое управление и функционирование политических институтов;
- 4) реализацию непосредственных задач, стоящих перед государством в лице его публично-правовых институтов (органов и должностных лиц);
- 5) профессионализацию общества;
- 6) формирование духовных основ развития общества (например, деятельность священнослужителей, религиозных организаций).

Следовательно, функционирование кадров может быть как позитивным, так и негативным, деструктивным в зависимости от направления воздействия со стороны кадрового потенциала на все сегменты экономического, политического и социального устройства общества и государства. В то же время, сами по себе кадры не могут воздействовать на вышеуказанные крупные социальные сегменты. Воздействие кадрового потенциала носит косвенный (опосредованный) характер, который выражается в форме непосредственного воздействия органов государственной

и муниципальной власти, коммерческих, общественных организаций на социальное устройство общества и государства, потому что именно там сосредоточен основной кадровый потенциал.

Исследование характера воздействия кадров на систему «государство – общество» выявляет существование другой системы: «кадры (кадровый потенциал) – правовая форма организации (органы публичной власти, коммерческие и некоммерческие организации)». Неразрывное взаимодействие кадрового потенциала и организации, предприятия, учреждения показывает, что кадры (кадровый потенциал) не могут существовать без организации (юридическое лицо) и управления с ее стороны, также и организация не может существовать без кадрового потенциала. Таким образом, эффективность кадрового потенциала определяет эффективность организации, предприятия, учреждения, и наоборот.

Рассуждая о системных характеристиках кадров, отметим, если кадры входят в определенную систему, составляют ее, то и возможно существование кадров внутри более масштабной системы, такой как вид социального управления. Проявляется укрупненный, общий кадровый потенциал каждого вида управления. Следовательно, кадры могут быть сосредоточены внутри:

- 1) государственного управления;
- 2) муниципального управления;
- 3) коммерческого управления;
- 4) общественного управления.

И, соответственно, кадры следует классифицировать как:

- кадры государственного управления;
- кадры муниципального управления;
- кадры коммерческого управления;
- кадры общественного управления.

По уровню построения государства кадры следует классифицировать так:

- 1) кадровый потенциал субъектов РФ;
- 2) кадровый потенциал муниципальных образований;
- 3) кадровый потенциал федерации.

Преобладающее значение на современном этапе приобретают кадры государственного и муниципального управления. Данный кадровый потенциал определяет квинтэссенцию становления и развития организационно-правовой модели общества и государства. И здесь огромное значение приобретают руководители – лидеры, т.е. лица, возглавляющие государство, органы государственной и муниципальной власти. От их профессионализма и личностных качеств зависит напрямую качество воздействия кадров, его направление (позитивное или деструктивное) в системе общественных отношений. Умение сочетать интересы населения и интересы государства в принимаемых решениях – законодательных актах, актах управления, актах правоприменения указывает на эффективность нормативных правовых актов. Нормативные правовые акты есть правовая форма воздействия органов государственной власти и их должностных лиц на общество, на уровень жизни населения.

В свою очередь, руководители органов государственной власти, должностные лица также являются частью кадрового потенциала публичного управления. Вновь мы наблюдаем тесные взаимосвязь и взаимозависимость всех элементов системы управления кадровым потенциалом. Итак, приходим к выводу, что *кадрами необходимо управлять*. Например, под управлением кадровым потенциалом органа государственной власти или иной государственной организации понимается деятельность по привлечению, отбору и найму лучших претендентов с рынка труда и комплектованию из них работоспособного, цельного и сплоченного коллектива¹.

Под воздействием определенных субъектов управления возникает динамика, «движение кадров». Управление кадрами, кадровым потенциалом представляет собой динамичное явление, потому что связано с осуществлением кадровых процессов.

¹ Зайцева Т.В. Кадровый потенциал государственной организации: методы комплектования и профессиональной расстановки кадров // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2010. – № 1. – С. 181.

Применение воздействия на кадры, следствием которого будет их изменение, уничтожение, укрупнение, совершенствование, перемещение и др., создает новое понятие – «кадровая политика».

В современной науке понятие «кадровой политики», как такое, отсутствует, хотя широко представлен термин «государственная кадровая политика». Рассмотрим некоторые определения государственной кадровой политики. По мнению В.В.Черепанова, государственная кадровая политика – объективно обусловленное социальное явление, отражает объективные закономерности развития реальных кадровых процессов и отношений в стране, формулирует в виде целей, задач и принципов устойчивые и повторяющиеся в них кадровые связи – отношения¹. Относительно кадровой политики в системе государственной службы В.В.Черепанов указывает, что она представляет собой стратегию государства по формированию, развитию и обеспечения востребованности ее кадрового потенциала и кадрового состава².

Кадровая политика – это управление кадрами, основные направления воздействия государства, когда статичное явление «кадры» переходит в динамичное явление «кадровые процессы и процедуры». Поэтому кадровая политика – явление сложное, многогранное и имеющее множество целей и задач. Представим расширенное понятие кадровой политики. Кадровая политика – это управление кадрами, а именно коллективами работников; одним человеком, подчиняющимся руководителю (должностному лицу, индивидуальному предпринимателю); лицами, находящимися в кадровом резерве; лицами, обучающимися в профильных учебных заведениях по специальным целевым контрактам (направлениям).

Классификация кадров по видам социального управления также дает основу для следующей классификации кадровой политики:

- 1) государственная кадровая политика;
- 2) муниципальная кадровая политика;

¹ Черепанов В.В. Основы государственной службы и кадровой политики. – М.: ЮНИТИ: Закон и право, 2007. – С. 346.

² Там же. – С. 404.

3) кадровая политика общественных и некоммерческих организаций;

4) кадровая политика коммерческих организаций.

Первые два вида (государственная и муниципальная) можно объединить в кадровую политику публичного управления. Кадровую политику общественных и некоммерческих организаций, кадровую политику коммерческих организаций следует объединить по цели воздействия. Сформируется кадровая политика частных (отдельных) коммерческих и некоммерческих организаций. Таким образом, кадровая политика классифицируется по цели воздействия:

1) кадровая политика публичного управления;

2) кадровая политика частных (отдельных) коммерческих и некоммерческих организаций.

Отметим, что кадровая политика общественных и некоммерческих организаций, кадровая политика коммерческих организаций является и дополнением, и противопоставлением государственной и муниципальной кадровой политике. С другой стороны, частная кадровая политика общественных, коммерческих и некоммерческих организаций подвержена влиянию государственной и муниципальной кадровой политики. Например, государственные и муниципальные программы поддержки малого бизнеса, повышения квалификации и обучения кадров среднего и малого бизнеса.

Классификация кадровой политики, ее структура во многом определяется базисной классификацией кадров (кадрового потенциала). Приведем несколько классификаций кадрового потенциала по правовой форме, по отраслям государственного управления, по статусу, по функционально-правовому признаку принадлежности к организации, по половозрастному составу.

По правовой форме:

1) кадры органов государственной власти;

2) кадры органов муниципальной власти;

3) кадры коммерческих организаций;

4) кадры общественных и некоммерческих организаций;

5) кадры, объединенные индивидуальными предпринимателями.

По отраслям государственного управления:

- 1) кадры в образовании;
- 2) кадры в сфере культуры;
- 3) кадры в системе государственной службы и др.

По статусу:

- 1) кадры состава руководителей;
- 2) кадры рабочих;
- 3) кадры служащих;
- 4) кадры государственных и муниципальных служащих.

По функционально-правовому признаку принадлежности к организации:

- 1) лица, работающие на безвозмездной основе (волонтеры);
- 2) лица, работающие по трудовому договору;
- 3) лица, работающие по гражданско-правовому договору;
- 4) лица, работающие по специальному служебному контракту;
- 5) лица, работающие без правовых оснований на территории РФ («нелегалы»). Это деструктивный признак, который проявляется в сфере коммерческого управления.

Исходя из вышесказанного, система кадровой политики такова:

- 1) кадровая политика в органах государственной власти, органах муниципальной власти, коммерческих организациях, общественных и некоммерческих организациях;
- 2) кадровая политика в образовании, сфере культуры, в системе государственной службы и др.;
- 3) кадровая политика в отношении состава руководителей (высших должностных лиц), рабочих, служащих, государственных и муниципальных служащих;
- 4) кадровая политика, направленная на совершенствование правовых форм и методов управления кадровым потенциалом.

Новые цели, задачи и приоритеты реформирования государственной службы требуют создания качественно новых механизмов, моделей и структур их кадрового обеспечения, организации определенной системы, порядка ведения кадровой рабо-

ты, реализации комплекса принципов, мер, технологий для достижения поставленных целей. От этих мер во многом зависит постановка государственной службы, прочность властного механизма¹. Стартовым этапом формирования кадрового потенциала органа государственной власти является создание эталона требований к соискателям – профиля идеального кандидата через грамотное проектирование системы распределения труда и рабочих мест².

Представленная ранее классификация кадров по уровням власти ставит перед кадровой политикой государства главную цель – соблюдение баланса во взаимодействии кадрового потенциала различных уровней власти, построенных на соизмеримости и соразмерности интересов, задач и ответственности органов государственной и муниципальной власти. Без этого существование кадров и кадровой политики будет деструктивным, разрушающим общественное и государственное устройство Российской Федерации, основы конституционного строя, правопорядка, социальные и экономические отношения. Следовательно, кадровая политика представляет собой сбалансированную, взаимосвязанную систему кадровых воздействий различных уровней социального управления (государственного, муниципального, общественного, коммерческого).

1.3. Процессы социализации государственного управления: переход к качественному изменению кадровой политики

Серьезное переосмысление концептуальных основ административной организации, в частности, государственной

¹ Оболонский А.В. Мораль и право в политике и управлении. – М.: Гос. ун-т, Высш. шк. экон., 2006. – С. 56.

² Зайцева Т.В. Кадровый потенциал государственной организации: методы комплектования и профессиональной расстановки кадров // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2010. – № 1. – С. 181.

службы связано с развитием идей социального партнерства, «нового государственного менеджмента», новой культуры государственной службы¹. Повышение качества управленческой подсистемы само становится политической задачей, от решения которой зависит судьба всей государственной системы². В этом контексте государственная служба преобразуется из нынешнего ее положения фактически механического исполнителя в органичную составляющую системы социального управления³. Инновационная управленческая деятельность властных структур приводит к социальным изменениям. Социальные изменения – это изменение структуры системы, появление новых структур взаимодействий, новых нормативных структур, наполненных новыми ценностями, новых структур идей, в силу которых принимаются и внедряются новые знания и идеологии⁴.

Новое качество государственного управления в Российской Федерации и, в частности, в субъектах Российской Федерации определяет необходимость формирования существенно иной концепции кадровой политики на государственной гражданской службе и в организациях, подведомственных органам государственного управления субъектов Российской Федерации. От качества кадрового потенциала зависит эффективность модернизации государственного управления субъектом Российской Федерации.

Вопросы о роли государства в установлении глубинных основ государственного управления, качества управленческой деятельности в системе государственной службы рассматривались многими учеными – юристами, социологами, философами

¹ Масленникова Е.В., Татарина Л.Н. Модернизация государственной службы: оценка процесса реформ и ограничений // Вестник ПАГС. – 2004. – № 7. – С. 21.

² Бондар А. Российская государственность: традиции и динамика // Власть. – 2009. – № 4. – С. 23.

³ Инновационная подготовка кадров государственной службы / под общ. ред. В.Л.Романова, Л.А. Василенко. – М.: Изд-во РАГС, 2006. – С. 17.

⁴ Арсеньева Т., Бажин И. Социальные механизмы деятельности власти // Власть. – 2009. – № 4. – С. 31–32.

на протяжении столетий существования человеческого общества¹. Прежде всего, они определяли суть целей государственной деятельности – государственного управления; их мотивацию, значение, объективность, справедливость и позитивность (негативность) направлений реализации. Из множественности целей государственной деятельности, таких как обеспечение внешней и внутренней безопасности, защита права и свобод человека и гражданина, осуществление нравственного порядка, правды, свободы и добра, достижение общественного блага² и других, главной обобщающей целью является забота о человеке, охрана его интересов. Таким образом, общей целью государственного управления выступает забота об индивидууме в рамках социального интереса общества. Неспособность чиновников эффективно реагировать на потребности и интересы общества вызывает критическое отношение граждан и понижение социального престижа публичной службы³.

Власть оказалась в последнее время отчуждена от подавляющего большинства членов социума, что в значительной мере усложнило взаимоотношения общества и входящих в него индивидов. Во всех случаях эта отчужденность выражается в наличии у государственной власти самостоятельных интересов и ценностей. Большая часть является ценностями политическими⁴. Правовые ценности обладают примиряющей силой для различных социальных слоев, групп и даже стран⁵. Ученые указывают на необходимость формирования социальной справедливости, соотносимой с технологией власти. Именно посредством техно-

¹ Шурупова Р.В. Профессиональные кадры – ценность организации // Социология власти. – 2009. – № 1. – С. 192;

² Чичерин Б.Н. Общее государственное право / под редакцией и с предисловием В.А. Томсинова. – М.: Зерцало, 2006. – С. 13.

³ Масленникова Е.В., Татаринова Л.Н. Модернизация государственной службы: оценка процесса реформ и ограничений // Вестник ПАГС. – 2004. – № 7. – С. 20.

⁴ Бабенко А.Н. Правовые ценности и государственная власть // Академический юридический журнал. – 2007. – № 3(29). – С. 4.

⁵ Там же. – С. 5.

логии власти воспроизводятся правовые ценности. Технология власти предполагает соответствующие право и этику¹. Технология власти – феномен, осуществляющий воспроизводство ценностей определенного типа в социуме. В настоящее время проблемой реализации государственной власти: движения от скрытого и не проявленного существования правовой материи к открытому существованию является то, что право оказалось вырванным из контекста соционормативной регуляции². Следовательно, феноменология кадровой политики – это одно из неизученных правовых явления в настоящее время.

Социальный интерес общества (населения) выражается не только в создании, поддержании и обеспечении благосостояния граждан, удовлетворении социальных потребностей³, но и в необходимости защиты их прав, обеспечения и сохранения культурно-нравственных идеалов и традиций, взаимодействия с органами государственной и муниципальной власти по направлениям государственного вмешательства в частную жизнь. Программы развития и реформирования отраслей государственного управления (жилищно-коммунальный комплекс, пенсионное обеспечение), отдельных общественных институтов (молодежная политика, политика в области охраны прав несовершеннолетних граждан) изменяют социальную базу жизнедеятельности населения. Мнение граждан относительно законодательства, принимаемых органами исполнительной власти нормативных правовых актов – это основополагающий фактор отмены, совершенствования актов государственного управления. На службе, по сравнению с работой в частном секторе, более важную роль играют идеологические компоненты⁴.

¹ Бабенко А.Н. Правовые ценности и государственная власть // Академический юридический журнал. – 2007. – № 3(29). – С. 7.

² Там же. – С. 9–10.

³ Общее административное право: учебник / под ред. Ю.Н. Старилова. – Воронеж: Изд-во Воронежского государственного университета, 2007. – С. 29.

⁴ Гарбер И.Е. Понятие «служба» и «работа»: психолингвистический анализ // Вестник ПАГС. – 2003. – № 5. – С. 28.

Государство не может существовать без поддержки населения, разумного использования его интеллектуальных, физических и духовных ресурсов. Равно, как и население не сможет обеспечивать собственную самоорганизацию без эффективного государственного воздействия. Думается, государство и население (народ) – представляют собой единое социально-культурное и политико-экономическое явление, пронизанное общими процессами (*государство в социуме, и социум в государстве – курсив Т.Щ.*). Необходимо исследовать не столько «социальное государство», сколько «социогосударство» и далее «социо-управление». Например, положения законодательства о государственной службе дают импульс к развитию в ее системе социального партнерства. Социальное партнерство на государственной гражданской службе предполагает активизацию деятельности коллективных образований¹ в органе государственной власти и издания соответствующих локальных нормативных правовых актов. Это, прежде всего, коллективный договор.

Социальное партнерство может осуществляться в следующих формах: переговоров по подготовке проектов коллективных договоров, соглашений по их заключению; взаимных консультаций по вопросам регулирования служебных отношений; обеспечение гарантий прав гражданских служащих и совершенствования законодательства о гражданской службе и локальных актов государственного органа; участия гражданских служащих и их представителей в изменении социальных условий прохождения гражданской службы; участия представителей гражданских служащих и представителя нанимателя в досудебном разрешении служебных споров².

¹ Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» закрепляет право гражданского служащего вступить в профсоюзную организацию и создание профсоюзов.

² Миннигулова Д.Б. Становление социального партнерства на государственной гражданской службе // Государственная власть и местное самоуправление. – 2010. – № 4. – С. 40.

«Социо-государство» – явление уникальное, сочетающее в себе одновременно противоположные характеристики: дуальность и единство, полярность и неразрывность. Конгломерация интересов народа и государства вызывает разноплановые процессы, заключающиеся, например, в предоставлении определенных социальных благ и преимуществ, свободы частной хозяйственной деятельности, а также в реализации судебной и иной защиты нарушенных прав, применения мер наказания, взимания налогов и сборов. Любые события, происходящие в государстве, напрямую определяют показатели уровня жизни, и гражданскую позицию, активность населения.

Функция социального государства может быть обеспечена в России высоким качеством кадрового потенциала органов государственной власти за счет овладения им высокоэффективными социальными технологиями управления, а не методами политической игры и дележа власти¹. В настоящее время кадровый потенциал представляет собой социальный институт с определенными базовыми характеристиками и структурой².

Ученые критикуют превалирование эмпирической направленности государственной кадровой политики, оставление многих ее проблем за рамками социологического анализа, а также отсутствие разработки концептуальных основ кадрового потенциала в системе государственного управления³. Особую актуальность приобретают проблемы разработки технологий изучения системы государственной службы как определенной социальной реальности и стратегии ее развития⁴. Следовательно, кадровая политика на государственной

¹ Марченко О.И. Развитие кадрового потенциала государственной службы // Вестник ПАГС. – 2003. – № 5. – С. 16.

² Там же. – С. 16.

³ Там же. – С. 17.

⁴ Масленникова Е.В., Татарина Л.Н. Модернизация государственной службы: оценка процесса реформ и ограничений // Вестник ПАГС. – 2004. – № 7. – С. 28.

гражданской службе основывается не только на правовых нормах, но и опирается на социальные законы развития общества.

Современное государственное управление пронизано социальными взаимодействиями, выраженной системой взаимоотношений, возникающих на разных ступенях иерархической структуры осуществления функций, возложенных на государственные органы и государственных служащих¹. Государственное управление изначально призвано удовлетворить интересы государства и населения, поэтому соблюдение их сочетания, стремление органов государственного управления к содержательной сбалансированности государственных решений – обеспечит стабильность всего процесса управления и реализации государственной политики. Без службы как абстрактной идеи – идеи служения государству и обществу не бывает².

В настоящее время среди задач государственного управления выделяют следующие задачи:

- 1) создание, поддержание и обеспечение благосостояния граждан;
- 2) обеспечение общественного порядка и безопасности;
- 3) государственное регулирование процессов, происходящих в области социальной, экономической и культурной жизни и государственной поддержки некоторых предприятий и организация;
- 4) создание и обеспечение эффективной работы механизма налогообложения;
- 5) создание кадрового потенциала управления (публичной службы, государственной службы – гражданской, правоохранительной и военной)³.

¹ Осипова И.Н. К проблеме классификации управленческих взаимодействий на государственной службе // Вестник ПАГС. – 2009. – № 11 (19). – С. 4.

² Гарбер И.Е. Понятие «служба» и «работа»: психолингвистический анализ // Вестник ПАГС. – 2003. – № 5. – С. 28.

³ Общее административное право: учебник / под ред. Ю.Н. Старилова. – Воронеж: Изд-во Воронежского государственного университета, 2007. – С. 29–30.

В качестве одной из задач государственного управления выступает *создание кадрового потенциала управления*. Кадровый потенциал органов государственной власти представляет собой сложную систему оценочных и прогностических характеристик особой социально-профессиональной общности¹. Государственная кадровая политика в системе государственной службы направлена на формирование высокопрофессионального и обладающего качествами общественного служения состава государственных служащих Российской Федерации, формирование действенных механизмов, обеспечивающих рациональное использование их возможностей в интересах профессионального государственного управления².

В стратегическом плане, по мнению В.Л. Романова, формируемая кадровая политика ориентируется на определенные основания³:

– формы и методы современного государственного управления должны адаптироваться к спонтанно образующимся параметрам социального порядка;

– важной функцией государственного управления выступает информационно-коммуникативная функция (мониторинг социальных инновационных процессов).

Кадровая политика обязана быть социальной. Ведь и управление, особенно государственное управление, по своей сути – социально. Профессор Ю.Н. Стариков отмечает его как положительное управление⁴. Думается, категория «социализации» государственной кадровой политики в настоящее время очень ак-

¹ Марченко О.И. Развитие кадрового потенциала государственной службы // Вестник ПАГС. – 2003. – № 5. – С. 17.

² Концепции: разработаны кафедрой государственной службы и кадровой политики Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации в 2001 году / Рос. акад. гос. службы при Президенте Рос. Федерации. Каф. гос. службы и кадровой политики. – М., 2002. – С. 18.

³ Инновационная подготовка кадров государственной службы / под общ. ред. В.Л.Романова, Л.А. Василенко. – М., Изд-во ПАГС, 2006. – С. 18–19.

⁴ Общее административное право: учебник / под ред. Ю.Н. Старикова. – Воронеж: Изд-во Воронежского государственного университета, 2007. – С. 56.

туальна, как и социализация государственного управления, с точки зрения соблюдения государством интересов общества, нежели частных и групповых интересов. Так, содержание кадрового потенциала органов государственной власти представляется не только в количественных характеристиках, статусном распределении, социально-демографических характеристиках (образование, стаж работы, пол, возраст), но и как мера социального качества его профессиональной деятельности, которая в процессе принятия управленческих решений и оказания государственных услуг оценивается, прежде всего, населением¹.

Почему кадровая политика должна быть социальной? Ответ на данный вопрос содержится в сущностных характеристиках социума. Социум первоначален, а человеческий потенциал, сами люди – главные объекты в системе кадровой политики. Люди являются наиважнейшим социальным, политическим, экономическим ресурсом в руках государства. Человеческий потенциал выступает основой ресурсного обеспечения реализации кадровой политики, он используется обществом и государством для достижения задач управления. Человек – главная социальная ценность кадровой политики, приоритет ее реализации². Человек – не средство, а цель³. Тенденция мирового развития набирает силу и представляет собой переход от расхищения и эксплуатации человеческого потенциала к его целеустремленному наращиванию и умному использованию с максимальной самореализацией индивидов⁴.

Следовательно, к общепризнанным признакам кадровой политики необходимо отнести *признак ресурсосбережения*. Не

¹ Марченко О.И. Развитие кадрового потенциала государственной службы // Вестник ПАГС. – 2003. – № 5. – С. 17–18.

² Марченко О.И. Развитие кадрового потенциала государственной службы // Вестник ПАГС. – 2003. – № 5. – С. 17–18.

³ Инновационная подготовка кадров государственной службы / под общ. ред. В.Л.Романова, Л.А. Василенко. – М.: ПАГС, 2006. – С. 22.

⁴ Сурмин Ю.П. Концептуально-методологические аспекты современной кадровой политики в Украине // Право и управление: XXI век. Интернет-журнал. – 2008. – № 1(2).

экономии на ресурсе, т.е. на человеке, а сбережение его потенциала и улучшение его качества. Разумное отношение к человеческому потенциалу (кадровому потенциалу) – залог успешной и эффективной кадровой политики. Кадры должны восстанавливаться, укрепляться, а эксплуатация трудового ресурса недопустима.

Ответственность субъектов кадровой политики за количественное уменьшение кадрового потенциала, снижение эффективности деятельности, профессиональной мотивации, физической активности должна быть серьезной и должна находить свое отражение в нормативных правовых актах. Ответственность за кадровый потенциал – это ответственность за результаты реализации кадровой политики. Без человека, удовлетворения его духовных, социальных, физических, экономических потребностей не будет ни государства, ни общества в их лучшем понимании.

Профессионализм государственных служащих оказывает заметное воздействие на эффективность управления в субъекте РФ. Социальное и профессиональное качество кадров как сущностная характеристика возможностей служащих – есть своего рода мера пользы для общества¹. По данным социологического опроса 148 государственных служащих администрации Липецкой области можно выстроить иерархию факторов, влияющих на повышение уровня профессионализма государственных служащих. Так, на первом месте стоит новаторский подход к делу и инициативность (на это указали 30% из числа опрошенных); на втором – продвижение по службе в зависимости от уровня профессионализма (26,6%). На третьем месте оказалось стремление реализовать себя в управленческой сфере (16,6%), на четвертом – повышение роли государственной службы в обществе (11,6%). На последнем месте среди указанных факторов – планирование индивидуального профессионального развития персонала. На него указали 6,6% из числа опрошенных (рис.1).

¹ Марченко О.И. Развитие кадрового потенциала государственной службы // Вестник ПАГС. – 2003. – № 5. – С. 19.



Рис. 1. Факторы, влияющие на профессионализм служащего

Отсутствие политической воли государства и регламентации обязанности отдельных организаций нести ответственность за действия либо бездействие, влекущие ухудшение качества кадрового состава, его социальной защищенности и т.д., ведут к более сложным явлениям и процессам. Например, безработица, увеличение количества преступных посягательств, организованных преступных групп, усиление коррупции в органах государственной и муниципальной власти. Уровень кадровой культуры отдельных руководителей граничит с никем и ничем не блокируемым протекционизмом, ценность профессионализма носит демонстративный характер. При этом персональной ответственности у руководителя за подобные действия и ориентацию на антиценности – практически никакой¹.

¹ Турчинов А.И. Кадровая безопасность России: постановка проблемы // Государственная служба. – 2010. – № 4. – С. 20.

На первый взгляд, «безобидны» ошибки и кадровые про-
ступки в виде:

- 1) нерационально составленного штатного расписания;
- 2) не оптимально сформированной структуры органа государственной власти (руководитель отдела без подчиненных, множество структурных подразделений и др.);
- 3) необоснованного снижения заработной платы и уменьшения объема социальных гарантий;
- 4) умышленного создания негативного морально-психологического климата в коллективе;
- 5) отсутствия научно обоснованного и официально закрепленного распределения нагрузки между сотрудниками структурного подразделения и органа государственной власти в целом.

На первоначальных этапах становления организации они могут быть не заметны. Но, в дальнейшем процесс развития и расширения организации сталкивается с фактором «торможения», который вызывают указанные нами выше кадровые про-
ступки. Они препятствуют совершенствованию работы с кад-
рами, вследствие чего возникает коллапс в деятельности органи-
зации. Вначале он незаметен, а затем приводит к реорганизации
или ликвидации организации. Подобный процесс может длиться
от одного года до десяти лет. Думается, частая смена коммерче-
ских компаний на рынке и частая реорганизация органов госу-
дарственной и муниципальной власти, их внутренние преобра-
зования не способствуют укреплению российской экономики и
удовлетворению потребностей общества.

Основной результат кадровой политики проявляется в фор-
мировании одновременно устойчивого статичного уровня кад-
рового состава, в то же время, способного адаптироваться и дей-
ствовать в условиях динамичного изменения политической и
социально-экономической систем. Необходимо отметить, что
избыточное воздействие субъектов кадровой политики в целях
скорейшего достижения задач управления на кадровый потен-
циал вызывает предельный уровень напряжения последнего.
Обозначим его как «критичный уровень» воздействия на кадро-

вый состав, который приводит к физическому перенапряжению сотрудников, их социальному, экономическому и духовному неустройству, утрате необходимых для работы качеств и свойств, нарушает баланс интересов внутри кадрового потенциала. Организация как работодатель и персонал управления должны выступать как социальные партнеры, разделяющие цели деятельности и способы их достижения, определяемые стратегией и политикой организации¹.

При оказании такого воздействия на кадровый состав нужно учитывать, что имеется возможность приспособления кадров к неадекватным управляющим воздействиям. В этом случае возникает полная «эластичность» поведения кадрового состава применительно к действиям руководителя органа государственной власти либо его должностных лиц. «Эластичность» поведения кадров выражается в конформизме, реализации поручений, наносящих вред организации, появлении фактов коррупции и т.п. Тотальная поведенческая «эластичность» сводит к нулю эффективность деятельности органов государственной власти, их устойчивость к вызовам внешней среды (например, экономический кризис).

«Пограничный уровень эластичности» поведения кадрового состава можно охарактеризовать, как подготовку кадрового потенциала к саморазрушению. Отметим также, что кадровый потенциал, являясь элементом определенной системы, в свою очередь, представляет собой мини-систему с собственной внутренней средой. Внутренняя среда подразумевает наличие официальной и неофициальной иерархии, структуры коллектива, степень комфортности межличностного общения, статусного положения служащих. Пограничный уровень воздействия субъектов кадровой политики обуславливает сбои внутри подсистемы – кадрового потенциала.

Воздействие субъектов кадровой политики (при проявлениях «критичного», «пограничного» уровня эластичности поведе-

¹ Кибанов А. Разработка кадровой политики организации // Кадровик. Кадровое делопроизводство. – 2009. – № 1.

ния кадров) носит негативный характер, сопряженный с антисоциальным, негуманным, антидемократичным, несправедливым отношением руководителей органов государственной власти и их должностных лиц. Это может проявляться и в нарушении правовых норм, правил этики последними субъектами.

«Сбалансированный уровень» воздействия субъектов кадровой политики на кадровый потенциал означает, что интересы субъектов кадровой политики и объекта управления – кадров совпадают или существуют минимальные несовпадения. Учет интересов служащих и добровольность выполнения ими возложенных полномочий предоставит возможность реализовывать именно вышеуказанный уровень воздействия на кадровый потенциал. В данном случае достижение максимального психологического, социального, экономического эффекта от реализации кадровой политики – явление однозначное. Кроме того, проведение реформы государственного управления в этих условиях, применения методов менеджмента в управлении государственной службой получают позитивное продолжение и окончательный результат.

1.4. Современное состояние кадровой политики на гражданской службе в субъектах Российской Федерации

Оценка современного состояния кадровой политики в системе государственной гражданской службы будет проведена в форме правового мониторинга нормативных правовых актов о государственной службе. Отсутствие единой Концепции кадровой политики в системе государственной гражданской службы в настоящее время компенсируется наличием многократных упоминаний о необходимости ее существования в различных федеральных и региональных нормативных правовых актах. Закрепление разрозненных правовых положений, непосредственно относящихся к элементам кадровой политики, свидетельствует о том, что процесс совершенствования кадрового состава органов государственной власти находится в зачаточном состоянии. Ут-

верждения о хорошей или плохой кадровой политике, а более того – об ее отсутствии в системе государственной гражданской службы, на наш взгляд, неверны по своей сути.

Кадровая политика существует, в определенной степени действует в органах государственной власти, но она еще не сформировалась в том виде, который можно серьезным образом оценивать. В свою очередь, необходимо настойчиво требовать совершения действий, направленных на развитие кадровой политики в системе государственной гражданской службы. Кадровая политика обязательно должна оформиться в социально-правовой институт, так как, однажды возникнув в правовой форме, она будет развиваться и совершенствоваться. Невозможно более игнорировать, хотя и явно не выраженное, имеющее место социальное явление кадровой политики в правовом поле.

Правовое оформление постулатов кадровой политики позволит в дальнейшем эффективно, рационально и результативно совершенствовать систему управления государственной гражданской службой. Помимо этого, привести в соответствие предлагаемые параметры современной системы государственного управления с условиями функционирования системы государственной гражданской службы. Ведь от качества деятельности государственных гражданских служащих напрямую зависит реализация функций государственного управления. Качество деятельности государственных гражданских служащих, в свою очередь, определяется позитивным отношением к работе, профессионализмом, высоким моральным обликом кадрового потенциала органов государственной власти.

Рассмотрим содержание Федерального закона РФ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 31.07.2004 года № 79-ФЗ, где фрагментарно отражаются элементы кадровой политики в системе государственной гражданской службы. Это статьи:

1) статья 4 – «Принципы гражданской службы». Пунктами 4 и 5 данной статьи закрепляются следующие принципы: профессионализм и компетентность гражданских служащих, а также стабильность гражданской службы;

2) статья 14 – «Основные права гражданского служащего». Частью 1 пунктом 2 предусматривается ознакомление государственного служащего с должностным регламентом и иными документами, определяющими его права и обязанности по замещаемой должности гражданской службы, критериями оценки эффективности исполнения должностных обязанностей, показателями результативности профессиональной служебной деятельности и условиями должностного роста. Пункты 10–11 части 1 данной статьи определяют право гражданского служащего на должностной рост на конкурсной основе и профессиональную переподготовку, повышение квалификации и стажировку в установленном федеральным законом порядке;

3) статья 15 – «Основные обязанности гражданского служащего». Часть 1 пункт 6 указанной статьи обязывает гражданского служащего поддерживать уровень квалификации, необходимый для надлежащего исполнения должностных обязанностей;

4) статья 22 – «Поступление на гражданскую службу и замещение должности гражданской службы по конкурсу». Данная статья регламентирует основные положения конкурсной процедуры, как кадровой технологии;

5) статья 42 – «Персональные данные гражданского служащего и ведение личного дела гражданского служащего»;

6) статья 44 – «Кадровая работа»;

7) статья 48 – «Аттестация гражданских служащих»;

8) статья 49 – «Квалификационный экзамен»;

9) статья 52 – «Основные государственные гарантии гражданских служащих». Частью 1 пунктом 1 данной статьи предусматриваются для обеспечения правовой и социальной защищенности гражданских служащих сопоставимые показатели оценки эффективности результатов профессиональной служебной деятельности при замещении соответствующих должностей гражданской службы;

10) статья 53 – «Дополнительные государственные гарантии гражданских служащих». Пунктом первым этой статьи регламентируется такая дополнительная социальная гарантия дея-

тельности гражданского служащего, как возможность прохождения профессиональной переподготовки, повышения квалификации и стажировки с сохранением на этот период замещаемой должности гражданской службы и денежного содержания;

11) глава 13 – «Формирование кадрового состава гражданской службы». Указанная глава включает в себя четыре статьи, посвященные принципам и приоритетным направлениям формирования кадрового состава гражданской службы; профессиональной подготовке кадров для гражданской службы; профессиональной переподготовке, повышению квалификации и стажировке гражданского служащего; государственному заказу на профессиональную переподготовку, повышение квалификации и стажировку гражданских служащих; кадровому резерву на гражданской службе;

12) статья 66 – «Программы развития гражданской службы».

Всего 12 статей из 74 статей Федерального закона РФ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 31.07.2004 года № 79-ФЗ регулируют вопросы кадровой политики в системе государственной гражданской службы. Думается, 20% нормативного материала, отчасти регламентирующего сферу кадрового регулирования, не достаточно для полномасштабного реформирования государственной гражданской службы. Тем более, для кардинального изменения качества и структуры кадров гражданской службы в органах государственной власти.

Федеральный закон РФ «О системе государственной службы Российской Федерации» от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ также фиксирует некоторые вопросы кадровой политики в системе государственной гражданской службы. К ним относятся:

1) статья 3 – «Основные принципы построения и функционирования системы государственной службы». Часть первая этой статьи определяет, что основными принципами построения и функционирования системы государственной службы являются профессионализм, компетентность государственных служащих;

2) статья 11 – «Формирование кадрового состава государственной службы»;

3) глава 3 – «Система управления государственной службой» включает в себя 2 статьи, посвященные управлению государственной службой и кадровому резерву для замещения должностей государственной службы;

4) статья 18 – «Финансирование государственной службы и программы ее реформирования и развития».

В Федеральном законе РФ «О системе государственной службы Российской Федерации» от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ кадровой политике посвящены 4 статьи из имеющихся 19. Видится необходимым прокомментировать статью 11 «Формирование кадрового состава государственной службы» вышеуказанного законодательного акта. Именно она отражает особенности реализации кадровой политики на государственной службе. Согласно указанной правовой норме кадровый состав государственной службы формируется при выполнении следующих условий:

- создания кадровых резервов в органах государственной власти;

- эффективного использования кадровых резервов;

- развития профессиональных качеств государственных служащих;

- проведения оценки результатов профессиональной служебной деятельности государственных служащих в ходе аттестации или сдачи квалификационного экзамена;

- создания возможностей для должностного (служебного) роста государственных служащих;

- использования современных кадровых технологий;

- применения образовательных программ, федеральных государственных образовательных стандартов и федеральных государственных требований.

Кроме того, формированию кадрового состава государственной службы способствует законодательное закрепление порядка поступления на государственную службу, замещения вакантных должностей государственной службы на конкурсной основе, условий формирования конкурсных комиссий, правил опубликования информации о конкурсах в средствах массовой информации. Особое место отводится подготовке граждан для

прохождения государственной службы; переподготовке, повышению квалификации и стажировке государственных служащих.

Проведя сравнительную характеристику нормативных документов в сфере государственной службы, заметим, что отсутствует последовательная регламентация сущности кадровой политики. Зачастую о ней в действующих законодательных актах не упоминается. Содержание кадровой политики сводится, как правило, к формированию кадрового состава государственной службы и происходит «игра слов». Возникает ощущение, что на термин «кадровая политика» наложено определенное табу. Например, в Федеральном законе РФ «О системе государственной службы Российской Федерации» от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ отдельным условием формирования кадрового состава государственной службы является развитие профессиональных качеств государственных служащих.

Развитие профессиональных качеств государственных служащих в указанном федеральном законе рассматривается как условие формирования кадрового состава государственной службы. В Концепции реформирования системы государственной службы РФ, утвержденной Президентом РФ от 15 августа 2001 года – как задача кадровой политики на государственной службе. Следовательно, положения федерального закона текстуально не относятся к кадровой политике, а по сути ими являются. Выявляются, таким образом, сплошные коллизии правовых норм в сфере правового регулирования кадровой политики. Концепция и действующие федеральные нормативные правовые акты о государственной службе должны отражать «сквозную» регламентацию основ реализации кадровой политики в системе государственной службы. Отсутствие подобной правовой регламентации порождает фрагментарность, аморфность, декларативность кадровой политики.

Следующее условие формирования кадрового состава государственной службы – создание возможностей для должностного (служебного) роста государственных служащих. В Концепции реформирования системы государственной службы РФ это

условие заключается в нескольких формах работы с кадрами на государственной службе:

1) работа с кадровым резервом:

– формирование кадрового резерва для замещения должностей руководителей на конкурсной основе. В кадровый резерв для замещения вакантной должности государственной службы включаются государственные служащие, высвобождаемые в связи с реорганизацией или ликвидацией государственного органа;

– комплексное обучение лиц, включенных в кадровый резерв для замещения должностей государственной службы в порядке должностного (служебного) роста. Оно предназначено для обеспечения качественного исполнения ими должностных (служебных) обязанностей по новой должности государственной службы;

– осуществление повышения квалификации или профессиональной переподготовки государственных служащих, включенных в кадровый резерв для замещения вакантной должности государственной службы, когда им предоставляется преимущественное право на замещение указанной должности;

2) работа по систематическому обновлению и ротации кадрового состава государственных служащих.

Концепция реформирования системы государственной службы РФ, утвержденная Президентом РФ от 15 августа 2001 года, определила роль кадровой политики в системе государственной службы. Одной из задач реформирования государственной службы, указанных в Концепции, является разработка эффективных механизмов проведения кадровой политики в сфере государственной службы. По тексту Концепции, несмотря на неоднократное упоминание о механизмах реализации кадровой политики, отсутствуют их понятие, классификация их видов и назначение в системе государственной службы. Назван лишь один механизм реализации кадровой политики – это механизм подбора кадрового состава государственных служащих и работы с ним.

Кадровая политика в исследуемом документе представляется в качестве основного средства к повышению эффективности функционирования системы государственной службы. Предста-

вив кадровую политику как средство, не описали примерные показатели эффективности функционирования системы государственной службы. Они обязательно должны были быть указаны в целях определения результатов выполнения мероприятий кадровой политики в системе государственной службы. Вместо конкретизации механизмов кадровой политики в Концепции отдельной главой была включена глава 4 «Кадровая политика в системе государственной службы».

В данной главе перечисляются приоритетные направления кадровой политики в системе государственной службы. К ним соответственно относятся:

- формирование эффективного механизма подбора кадрового состава государственных служащих и работы с ним;
- повышение престижа государственной службы и авторитета государственных служащих;
- совершенствование программ подготовки и профессионального развития государственных служащих.

Для выполнения указанных приоритетных направлений в Концепции был поставлен ряд задач кадровой политики:

- управление развитием профессиональных качеств государственных служащих;
- обновление и ротация кадрового состава государственных служащих;
- формирование кадрового резерва и обеспечение его эффективного использования;
- объективная оценка результатов деятельности государственных служащих, в первую очередь при проведении аттестации или квалификационного экзамена.

К сожалению, задачи кадровой политики не были соотнесены с содержанием приоритетных направлений ее реализации. Остается не понятным следующее: решение каких из вышперечисленных задач кадровой политики непосредственно повлияет, например, на совершенствование программ подготовки и профессионального развития государственных служащих.

В Концепции указывается, что реализуется кадровая политика с помощью формирования кадрового состава профессиональных

государственных служащих. Одновременно в тексте Концепции кадровая политика в системе государственной службы уже реализуется путем применения современных кадровых технологий и механизмов при возрастании роли и ответственности кадровых служб государственных органов. Возникает вопрос: «С помощью чего, собственно, реализуется кадровая политика в системе государственной службы?». То ли путем эффективного осуществления кадровых процессов (формирование кадрового состава профессиональных государственных служащих), то ли с помощью применения кадровых технологий в соответственно кадровых процессах, то ли за счет механизмов кадровой политики.

Относительно возрастания роли и ответственности кадровых служб при реализации кадровой политики в настоящее время воплощено в действительность только первое условие – усиление роли кадровых служб. Это связано с включением статьи 44 «Кадровая работа» в содержание Федерального закона РФ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 31.07.2004 года № 79-ФЗ. Ответственность кадровых служб государственных органов никак не отражена в действующих нормативных правовых актах о государственной службе. Получается, что Концепция не реализована полностью до сих пор. Это подтверждается в федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 годы)»¹. С другой стороны, Концепция реформирования системы государственной службы РФ в глубоко усеченной форме, все же, закрепляет основы кадровой политики на государственной службе.

Развитие законодательства о государственной службе обусловило возникновение некоторых позитивных изменений в

¹ Ряд направлений реформирования государственной службы остался нереализованным, в том числе положения Концепции и законодательства Российской Федерации о формировании системы управления государственной службой (Указ Президента РФ от № 261 «О федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 годы)»).

правовой регламентации кадровой политики на государственной гражданской службе. 10 марта 2009 года вступил в законную силу указ Президента РФ от № 261 «О федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009-2013 годы)». На данном этапе развития системы государственной службы одним из основных направлений реформирования являются внедрение на государственной службе Российской Федерации эффективных технологий и современных методов кадровой работы, а также повышение эффективности государственной службы Российской Федерации и результативности профессиональной служебной деятельности государственных служащих.

Необходимо отметить, что в данной федеральной программе серьезное внимание уделяется кадровой политике, хотя напрямую об этом в исследуемом документе не говорится. Например, одной из целей программы выступает формирование высококвалифицированного кадрового состава государственной службы, обеспечивающего эффективность государственного управления. Как отмечалось выше, формирование кадрового состава государственной службы согласно Концепции реформирования системы государственной службы РФ – это и есть реализация кадровой политики на государственной службе.

Задачами программы, относящимися к кадровой политике, выступают:

1) совершенствование организационных и правовых механизмов профессиональной служебной деятельности государственных служащих в целях повышения качества государственных услуг, оказываемых государственными органами гражданам и организациям;

2) внедрение эффективных технологий и современных методов кадровой работы, направленных на повышение профессиональной компетентности, мотивации государственных служащих и обеспечение условий для увеличения результативности их профессиональной служебной деятельности;

3) сокращение излишней численности государственных служащих с одновременным привлечением на государственную

службу наиболее квалифицированных специалистов и создание адекватных материальных стимулов в зависимости от объема и результатов работы государственных служащих;

4) формирование и реализация программ подготовки кадров для государственной службы и профессионального развития государственных служащих;

5) развитие системы дополнительного профессионального образования государственных служащих.

Основными направлениями реализации программы являются:

– внедрение на государственной службе эффективных технологий и современных методов кадровой работы;

– повышение эффективности государственной службы и результативности профессиональной служебной деятельности государственных служащих.

Основная работа по реализации кадровой политики на государственной службе запланирована в федеральной программе на 2011–2013 годы. В это время должна быть завершена разработка и начато внедрение современных кадровых, образовательных, информационных и управленческих технологий и механизмов, обеспечивающих результативность профессиональной служебной деятельности государственных служащих. Предполагается завершить формирование единой системы управления государственной службой.

Под внедрением на государственной службе эффективных технологий и современных методов кадровой работы понимается совокупность мероприятий, направленных на достижение целей и задач, поставленных федеральной программой. К ним относятся:

– проведение кадровой политики, предполагающей учет профессиональных заслуг и моральных качеств государственных служащих;

– применение современных организационно-управленческих технологий и методов работы с кадрами на государственной службе, способствующих повышению профессиональной компетентности и мотивации государственных служащих к результативной деятельности;

– развитие системы подготовки кадров для государственной службы и дополнительного профессионального образования государственных служащих.

Для решения названных задач федеральной программой предусмотрено:

– разработать комплекс мер по формированию современного кадрового резерва государственной службы в целях обеспечения преемственности и передачи накопленного профессионального опыта государственных служащих молодым специалистам;

– создать систему мотивации карьерного роста государственных служащих как важного условия прохождения государственной службы;

– разработать и обеспечить применение современных методик проведения конкурсов на замещение вакантных должностей, аттестации государственных служащих, их ротации, формирования кадрового резерва, решения других кадровых вопросов;

– повысить на основе разработки и использования научно обоснованных методик объективность оценки профессиональных знаний и навыков граждан при проведении конкурсов на замещение вакантных должностей и на включение в кадровый резерв, а государственных служащих – при проведении указанных конкурсов, аттестации, квалификационных экзаменов;

– внедрить в практику кадровой работы государственных органов правило, в соответствии с которым длительное, безупречное и эффективное исполнение государственным служащим своих должностных (служебных) обязанностей должно в обязательном порядке учитываться при назначении его на вышестоящую должность, присвоении ему воинского или специального звания, классного чина, дипломатического ранга или при поощрении;

– внедрить на государственной службе механизмы стратегического кадрового планирования;

– унифицировать методы кадровой работы, применяемые в различных органах государственной власти;

– автоматизировать кадровые процедуры и внедрить информационные технологии в систему управления кадровыми ресурсами;

– совершенствовать научно-методическое, учебно-методическое и информационно-аналитическое обеспечение дополнительного профессионального образования государственных служащих;

– определять приоритетные направления дополнительного профессионального образования государственных служащих и учитывать их при формировании программ государственных органов по профессиональному развитию гражданских служащих;

– повысить качество образовательных программ в области юриспруденции, экономики, государственного управления;

– повысить эффективность дополнительного профессионального образования государственных гражданских служащих, замещающих должности категории «руководители»;

– обеспечить внедрение в систему дополнительного профессионального образования государственных служащих современных образовательных и информационных технологий;

– совершенствовать механизм формирования, размещения и исполнения государственного заказа на профессиональную переподготовку, повышение квалификации и стажировку государственных служащих.

Повышение эффективности государственной службы и результативности служебной деятельности государственных служащих как направление по реформированию и развитию государственной службы включает в себя отдельные элементы кадровой политики:

– усиление мотивации государственных служащих к повышению качества государственных услуг, оказываемых государственными органами гражданам и организациям;

– внедрение современных технологий кадровой работы, обеспечивающих результативность профессиональной служебной деятельности государственных служащих в соответствии с целями и задачами государственных органов;

– разработка и применение в государственных органах современных механизмов стимулирования государственных служащих к исполнению обязанностей государственной службы на

высоком профессиональном уровне;

- разработка и внедрение эффективных управленческих технологий на государственной службе;

- внедрение принципов оплаты труда по результатам работы.

Для решения указанных задач в федеральной программе предусмотрено:

- обеспечить отражение целей и задач государственных органов в показателях результативности профессиональной служебной деятельности государственных служащих;

- разработать объективные критерии оценки эффективности профессиональной служебной деятельности государственных служащих;

- совершенствовать методику оценки профессиональных знаний и навыков государственных служащих, предусмотренных в их должностных регламентах;

- предусматривать в программах государственных органов по профессиональному развитию государственных служащих изучение государственными служащими правовых и морально-этических аспектов управленческой деятельности.

В результате реализации Программы должны быть обеспечены в сфере реализации кадровой политики:

- создание необходимых условий для профессионального развития государственных служащих;

- разработка организационной модели и правовых основ системы управления государственной гражданской службой субъектов Российской Федерации;

- создание и внедрение системы показателей результативности профессиональной служебной деятельности государственных служащих, дифференцированных по направлениям деятельности государственных органов;

- совершенствование порядка замещения вакантных должностей государственной службы на основе конкурса, обеспечивающего равный доступ граждан к государственной службе;

- внедрение и совершенствование механизмов формирования кадрового резерва, проведения аттестации и ротации государственных служащих;

– актуализация содержания программ дополнительного профессионального образования государственных служащих и внедрение современных образовательных технологий в процесс их обучения;

– разработка и внедрение в государственных органах программ и индивидуальных планов профессионального развития государственных служащих.

Представляется интересной регламентация целевых индикаторов и показателей федеральной программы. Шесть из одиннадцати перечисленных целевых индикаторов напрямую определяют эффективность кадровой политики и непосредственно относятся к ней. Это:

– доля государственных служащих, должностные регламенты которых содержат показатели результативности (100% государственных служащих);

– доля вакантных должностей государственной службы, замещаемых на основе назначения из кадрового резерва (150% от базового значения);

– доля вакантных должностей государственной службы, замещаемых на основе конкурса (130% от базового значения);

– число реализованных инновационных образовательных программ в области государственной службы (125% от базового значения);

– число государственных служащих, принявших участие в инновационных программах профессиональной подготовки и переподготовки государственных служащих (300% от базового значения);

– число государственных служащих, прошедших обучение в соответствии с государственным заказом на профессиональную переподготовку, повышение квалификации и стажировку, в том числе за пределами территории Российской Федерации (200% от базового значения).

Региональная кадровая политика в системе государственной службы основывается на законодательных актах субъекта Российской Федерации о государственной гражданской службе и сопутствующих им иных нормативных правовых актах. Как

правило, субъекты Российской Федерации действуют исключительно согласно нормам Федерального закона РФ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 31.07.2004 года № 79-ФЗ, закрепившего положения о разработке и внедрении региональных программ развития гражданской службы. В связи с этим концептуальные вопросы кадровой политики остаются не востребованными.

До вступления в действие Федерального закона РФ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 31.07.2004 года № 79-ФЗ некоторые субъекты Российской Федерации создавали Концепции кадровой политики. Например, Республика Удмуртия¹. Концепция кадровой политики Республики Удмуртия включала в себя следующие разделы:

- основные категории кадровой политики;
- цели и задачи кадровой политики;
- принципы кадровой политики;
- уроки прошлого в кадровой работе;
- технология, формы и методы работы с кадрами;
- система управления кадровой работой.

Данный документ содержал обоснование необходимости внедрения Концепции кадровой политики Республики Удмуртия и представлял собой научно обоснованное изложение основ кадровой политики в регионе.

В данной Концепции были:

- раскрыты понятия кадровой политики, республиканской кадровой политики, кадровой работы;
- сформулированы требования к служебным и личностным качествам государственных служащих;
- поставлены цели и задачи кадровой политики;
- описана структура кадровой политики;
- дана характеристика субъектов республиканской кадровой политики;
- представлены принципы республиканской кадровой политики;

¹ Концепция кадровой политики Республики Удмуртия // Чиновник. – 1998. – № 2.

- определена система управления кадровой работой в республике;
- выявлены проблемы реализации кадровой политики в республике;
- предложены к внедрению определенные кадровые технологии.

Одним из первых субъектов Российской Федерации, официально утвердивших концептуальные основы кадровой политики в системе государственной гражданской службы, стала *Самарская область*. В целях развития кадрового потенциала в органах государственной власти и местного самоуправления там разработана Стратегия кадровой политики в органах государственной власти Самарской области и органах местного самоуправления в Самарской области¹. Стратегия кадровой политики в органах государственной власти Самарской области строится на основном направлении – инвестиции в человеческий капитал. Данный документ включает в себя семь разделов:

- 1) кадровая ситуация (достижения в работе с кадрами, проблемы в области управления кадрами, вызовы времени);
- 2) ключевые компетенции государственных гражданских и муниципальных служащих Самарской области;
- 3) цели и задачи Стратегии;
- 4) основные направления Стратегии (обеспечение органов власти профессиональными кадрами, непрерывное профессиональное развитие государственных гражданских и муниципальных служащих, оценка потенциала и результатов деятельности государственных гражданских служащих и муниципальных служащих, профессиональная карьера государственных и муниципальных служащих; обеспечение правовой и социальной защиты государственных гражданских и муниципальных служащих);

¹ Об утверждении стратегии кадровой политики в органах государственной власти Самарской области и органах местного самоуправления в Самарской области и мероприятий по реализации стратегии кадровой политики в органах государственной власти Самарской области и органах местного самоуправления в Самарской области: постановление губернатора Самарской области от 11 сентября 2008 года № 104.

5) механизмы реализации Стратегии (совершенствование нормативной базы кадровой работы, информационного и научно-аналитического обеспечения регулирования кадровых процессов; системный анализ кадровой ситуации в регионе; расширение арсенала источников набора и инструментов отбора кадров для органов государственной власти; совершенствование системы непрерывного профессионального развития государственных гражданских служащих; повышение качества планирования профессиональной карьеры государственных гражданских служащих; повышение эффективности оценки потенциала и результатов деятельности государственных гражданских служащих, развитие системы материального и морального стимулирования; вовлеченность и лидерство лиц, замещающих должности государственной гражданской службы категории «руководители»; всестороннее развитие кадров органов государственной власти);

6) планируемые результаты реализации Стратегии;

7) финансовое обеспечение реализации Стратегии.

В Стратегии раскрываются понятия сугубо теоретических категорий: объекта кадровой политики, субъектов кадровой политики и принципов кадровой политики. Следует отметить, что в качестве принципов кадровой политики в Самарской области выделяются:

- ориентации на цели и задачи органов государственной власти Самарской области;
- легитимность и открытость;
- системность и последовательность;
- научность прогноза потребности в кадрах и реалистичность возможности удовлетворения их в стратегическом плане;
- комплексность;
- профессионализм и компетентность;
- непрерывность и преемственность подготовки, переподготовки и повышения квалификации управленческих кадров;
- объективность оценки результатов труда, уровня компетентности, деловых и личных качеств служащих;
- свобода действий в пределах полномочий;

– социальная и правовая защищенность лиц, находящихся на государственной гражданской службе.

Проблемами в области управления кадрами названы:

- отсутствие динамики в решении кадровых вопросов;
- децентрализация функции управления кадровыми процессами;
- общий характер региональной кадровой политики в органах государственной власти;
- рост численности государственных и муниципальных служащих;
- формальный характер реализации кадровых процедур отбора и назначения на вакантные должности, а также применения инновационного опыта планирования и организации кадровой работы;
- отсутствие корреляции между структурой, составом кадрового резерва и потребностями развития органов государственной власти и местного самоуправления, работы с ним;
- ориентированность системы показателей эффективности профессиональной служебной деятельности не на ее качество;
- подмена сущности кадровой работы кадровым делопроизводством;
- низкий уровень автоматизации кадровых процессов.

В Стратегии определяются основные компетенции и качества, предъявляемые к государственным гражданским служащим области, необходимые им практические навыки, дополнительные квалификационные требования к категориям должностей гражданской службы, а также основные направления реализации Стратегии. В качестве приоритетных направлений реализации Стратегии выдвигаются:

- обеспечение органов власти профессиональными кадрами (планирование численности органов государственной власти на принципах достаточности и оптимальности, декларирование ответственности руководителей органов государственной власти за качество планирования, проведение мероприятий по максимально быстрой первичной и вторичной адаптации новых сотрудников);

– непрерывное профессиональное развитие государственных гражданских служащих (развитие системы внутреннего обучения для повышения квалификации сотрудников, контроль и оценка результатов проведенного обучения, содействие профессиональному росту служащих с учетом их инициативы);

– оценка потенциала и результатов деятельности государственных гражданских служащих (внедрение открытой и гласной системы оценки, которая складывается из проведения аттестации служащих, ежегодной оценки результативности деятельности каждого гражданского служащего, периодической оценки потенциала и уровня развития компетенций руководителей и специалистов, прежде всего из кадрового резерва);

– профессиональная карьера государственных гражданских служащих (формирование кадрового резерва, разработка показателей эффективности реализации программы при подготовке кадрового резерва, индивидуальное планирование карьеры);

– обеспечение правовой и социальной защиты гражданских служащих (установление зависимости размера денежного содержания гражданского служащего от вклада в достижение целей, поставленных перед органами государственной власти Самарской области, обозначение обязанностей руководителей в развитии системы материального и морального стимулирования гражданских служащих, закрепление высокого уровня компенсаций, льгот и социальных гарантий для гражданских служащих).

Стратегия предусматривает девять механизмов (направлений) реализации кадровой политики в органах государственной власти Самарской области. Наиболее интересными с точки зрения теории и практики регулирования государственной службы и кадровой политики являются механизмы, предусматривающие:

– разработку *нормативов и стандартов управления кадрами*;

– создание на базе управления кадровой политики департамента государственного управления аппарата Правительства Самарской области *единого центра по координации деятельности органов государственной власти Самарской области и органов местного самоуправления в Самарской области*;

- ежегодную оценку *коэффициента качества трудовой жизни* государственных и муниципальных служащих Самарской области;
- измерение ежегодного *индекса удовлетворенности населения* качеством сервисных услуг органов государственной власти;
- описание работ профилей компетенций и стандартов деятельности государственных служащих области;
- создание специальных баз данных студентов старших курсов профильных вузов, успешно прошедших практику и стажировку в органах государственной власти;
- адресное приглашение для участия в конкурсах на замещение вакантных должностей гражданской службы обладателе государственных и региональных грантов и премий, победителей олимпиад, конкурсов профессионального мастерства и проектных изысканий;
- разработку критериев оценки поставщиков образовательных услуг для государственных служащих, включая развитие системы стажировок и обмена опытом, использование краткосрочных обучающих мероприятий;
- формирование кадрового резерва с учетом стратегии развития области;
- разработку долгосрочных карьерных планов развития для отдельных категорий государственных гражданских служащих;
- проведение систематического мониторинга новых видов оценки персонала и их последующую адаптацию к системе оценки результативности деятельности и аттестацию государственных гражданских служащих;
- подготовку специалистов в кадровых службах органов государственной власти по оценке компетенций и потенциала государственных гражданских служащих;
- переход к управлению по результатам и внедрение системы материального стимулирования в зависимости от достигнутых результатов деятельности государственных гражданских служащих;
- показатели лидерства лиц, замещающих должности государственной гражданской службы категории «руководители»: сочетание стратегического и оперативного планирования, опти-

мизация функционирования численного и персонального состава структурных подразделений органов государственной власти, инициирование процесса профессионального развития гражданских служащих, поддержка инноваций в области государственной гражданской службы, развитие системы материального стимулирования гражданских служащих.

- активное использование возможностей Интернета;
- внедрение единого либо совместного совместимого продукта управления кадрами.

Реализация мероприятий Стратегии рассчитана на среднесрочную перспективу – до 2012 года. Несмотря на значительный объем планируемых мероприятий в области кадровой политики, ожидаемые результаты от реализации Стратегии не конкретизированы и носят больше декларативный характер. К ним относятся:

- переход к управлению кадрами на основе единых стандартов;
- достижение показателя 70% гражданских служащих, имеющих профильное образование или профессиональную переподготовку;
- обеспечение замещения 50% вакантных должностей гражданской службы за счет гражданских служащих, состоящих в кадровом резерве;
- создание действенной кадровой инфраструктуры органов государственной власти;
- укрепление позитивного имиджа всех органов государственной власти.

Запланированные мероприятия по реализации стратегии кадровой политики в органах государственной власти Самарской области сводятся к следующему:

- созданию автономной некоммерческой организации «Областной центр развития и сертификации персонала»;
- мониторингу зарубежного опыта работы с государственными служащими и адаптации этого опыта;
- разработке стандартов управления кадрами в системе органов государственной власти;
- разработке Кодекса поведения государственных гражданских и муниципальных служащих;

- организации оценочных процедур в процессе конкурсного отбора кандидатов из числа кадрового резерва, а также разработке современных методов оценки конкурсного отбора кандидатов на замещение вакантных должностей;
- разработке первичной и вторичной системы адаптации государственных гражданских служащих;
- разработке положения и учреждение именной стипендии Губернатора Самарской области для студентов 3–5 курсов, занимающихся по программе «Государственное и муниципальное управление»;
- проведению эксперимента по внедрению в практику работы с кадровым резервом методики долгосрочного (до 10 лет) планирования карьеры для гражданских служащих в возрасте до 30 лет;
- созданию региональной молодежной ассоциации государственных и муниципальных служащих;
- привлечению на конкурсной основе организаций для оказания услуг по внедрению современных кадровых технологий;
- организации и проведении конкурса профессионального мастерства среди сотрудников кадровых служб;
- периодическому проведению SWOT – анализа кадрового потенциала органов государственной власти.

Одним словом, Стратегия кадровой политики в органах государственной власти Самарской области заслуживает внимания и одобрения.

В Белгородской области – одном из первых регионов в Центральном федеральном округе обращают серьезное внимание на необходимость разработки и внедрения системы региональной кадровой политики.

Распоряжением губернатора Белгородской области от 6 апреля 2010 года № 182-р утвержден «План первоочередных мероприятий по формированию системы региональной кадровой политики»¹.

¹ План первоочередных мероприятий по формированию системы региональной кадровой политики, утв. распоряжением губернатора Белгородской области от 6 апреля 2010 года № 182-р. – Режим доступа: <http://www.belregion.ru/department/part380/>

План включает в себя следующие разделы, одним из которых является «разработка системы кадровой политики области»:

1) общие организационные мероприятия по формированию региональной кадровой политики:

- подготовка предложений по формированию рабочей группы по созданию системы региональной кадровой политики;
- разработка и утверждение плана деятельности Совета по кадровой политике при губернаторе области;
- подготовка специалистов по диагностике и ведению личных карточек для программы гарантированного роста;
- внесение предложений по созданию ГУ «Институт региональной кадровой политики»;
- создание Белгородской «Школы менеджмента «Бирюч»;
- формирование экспертной группы по подбору и расстановке кадров при Совете по кадровой политике при губернаторе области.

2) нормативно-правовое регулирование:

- внесение изменений и дополнений в действующее областное законодательство в сфере кадровой политики;
- подготовка программы по привлечению талантливой молодежи к реализации программ социально-экономического развития области;
- подготовка предложений по дальнейшей реализации областной программы «Модернизация педагогического образования в Белгородской области на 2006–2010 годы».

3) *разработка системы кадровой политики области:*

- подготовка перечня профессиональных компетентностей руководителей различных уровней;
- создание комплексной методики оценки управленческого потенциала руководителя;
- подготовка плана и организации работы с первой губернаторской сотней;
- подготовка предложений по внедрению в управленческую практику системы проектного менеджмента и организации обучения специалистов для работы в проектных группах;
- подготовка предложений по развитию корпоративной культуры на гражданской и муниципальной службе;

– подготовка предложений по внедрению системы гарантированного роста в органах государственной и муниципальной власти;

– проведение анализа и составление на его основе прогноза происходящих кадровых процессов, оценка состояния кадрового корпуса;

– проведение анализа закрепленных за органами государственной власти функций;

– подготовка проекта схемы управления.

4) информационное обеспечение:

– разработка медиаплана по формированию положительного образа государственного и муниципального служащего;

– создание информационной базы данных перспективной, талантливой молодежи в различных социальных сферах и оказание содействия их трудовой занятости (поиск талантливых выпускников, начиная с 2000 года);

– создание проекта по формированию общей информационной культуры, способствующей саморазвитию и самообразованию личности;

– создание страницы департамента кадровой политики области на официальном сайте губернатора и правительства области.

Данный План представляет собой некую концепцию кадровой политики в системе государственной и муниципальной службы области. В качестве субъектов кадровой политики региона активно выступают: губернатор области, администрация губернатора области, департамент кадровой политики Белгородской области¹, исполнительные органы государственной власти Белгородской области, департамент образования, культуры и молодежной политики Белгородской области, органы местного самоуправления, частные учреждения.

Ведущим субъектом кадровой политики Белгородской области, определяющим перспективы ее развития, выступает Совет по

¹ Положение о департаменте кадровой политики Белгородской области, утв. распоряжением губернатора Белгородской области от 19 февраля 2010 года № 86-р. – Режим доступа: <http://www.belregion.ru/department/part380/>

кадровой политике при губернаторе Белгородской области. Формирование и нормативное правовое регулирование кадровой политики в субъектах Российской Федерации проводятся исключительно по инициативе главы субъекта Российской Федерации.

Во многих субъектах Российской Федерации подобные Советы по кадровой политике созданы и функционируют от случая к случаю (*Липецкая область*) либо вообще не сформированы. Системность деятельности Советов по кадровой политике при главах субъектов Российской Федерации позволит активизировать и гражданских служащих, и общество в направлении совершенствования кадрового потенциала гражданской службы и оформить механизмы обратной связи.

В настоящее время действующие нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации лишь опосредованно закрепляют положения кадровой политики в пределах, установленных федеральным законодательством. Как отмечалось выше, федеральное законодательство о государственной службе прямо не регламентирует основы кадровой политики.

Указанный объективный фактор порождает негативную характеристику правового регулирования кадровой политики в субъектах Российской Федерации:

- включение правовых норм исключительно в законодательство о государственной гражданской службе субъекта Российской Федерации;
- опосредованность формулировки содержания правовых норм, касающихся кадровой политики;
- отсутствие конкретики и неоднозначное толкование правовых норм о кадровой политике;
- наличие коллизий правовых норм;
- противоречивость понятийно-категориального аппарата, применяемого при регламентации вопросов кадровой политики;
- наличие противоречий между имеющимися концептуальными основами и принимаемыми нормативными правовыми актами в сфере государственной службы;
- отсутствие правовых норм об ответственности за неисполнение стратегических основ кадровой работы в органах государ-

ственной власти субъекта Российской Федерации.

Выявленные негативные черты правового регулирования кадровой политики в субъекте Российской Федерации обуславливают отсутствие интереса региональных властей к ее полноценной реализации, так как исполнение большинства имеющихся правовых норм носит добровольный, а не обязательный характер. До тех пор, пока не будет установлена правовая, четко регламентированная система кадровой политики на государственной гражданской службе, нашим государством будет управлять тот кадровый состав, который имеется в настоящее время. Со всеми его недостатками, препятствующими развитию гражданской службы и тормозящими обращение государственной службы лицом к населению.

1.5. Административная реформа и кадровая политика: взаимодействие и взаимосвязь

К основным, идеальным типам социально-политического изменения принято относить революцию, государственный переворот, реставрацию и *реформу*¹. Макротеория социального развития – модернизация в настоящее время обрела форму «проектной» стратегии целостного социального развития². Историческая практика показала, что успешные примеры модернизации продемонстрировали страны, сумевшие в рамках государственной политики создать целостные национально-ориентированные стратегии развития³.

Эффективность реформ государственной гражданской службы, административной реформы напрямую зависит от взаимодействия и взаимопонимания субъектов кадровой политики и объекта кадровой политики – кадрового потенциала.

¹ Зворыкин Б. О теории и практике современной социальной модернизации // Власть. – 2009. – № 1. – С. 33.

² Там же. – С. 34.

³ Там же. – С. 35.

Реализацию административной реформы в Российской Федерации необходимо рассматривать в целом и как правовое, и как социально-политическое явление общественной жизни. Подобный подход обусловлен необходимостью комплексного восприятия административного реформирования, потому что осознание причин, целей, концепции и социальной базы реформы поможет эффективно модернизировать систему государственного управления в России. Как отмечает А.В. Тихонов: «Если цели «потеряны» на пути реформирования, не проработаны задачи социально-политической диагностики, не осмыслено реальное состояние общества и оно не соотнесено с его идеалами, то невозможно формирование стройной системы механизмов, обеспечивающих эффективное управление и властную вертикаль»¹.

Административная реформа направлена на изменение всей системы государственного и муниципального управления. Это всеобъемлющий процесс формирования и адаптации нового законодательства в сфере государственного и муниципального строительства, форм и методов управления, кадровой политики и ее механизмов в системе государственной и муниципальной службы; совершенствования деятельности хозяйствующих субъектов. Далеко не все поставленные задачи административной реформы удалось выполнить в полной мере, но даже частично осуществленные мероприятия серьезно повлияли на социальное и экономическое развитие Российской Федерации и субъектов.

Следует отметить, что реформирование носит широкомасштабный характер. Ни одна сфера общественной жизни не осталась не охваченной мероприятиями административной реформы как прямо, так и косвенно. Она затрагивает и сферу образования, и социальной защиты населения, молодежной политики, управления экономикой (государственная регистрация, отчетность и прочее), административно-правовые режимы (чрезвычайное положение), государственную и муниципальную службу, правотворчество и законодотворческий процесс (преодоление коррупции).

¹ Тихонов А.В. Социология управления. Теоретические основы. – СПб., 2000. – С. 26.

Масштабное реформирование государственного управления, которое перманентно реализовывалось с 1991 года, стало объективно необходимым и возможным только с 2003 года. Данная модернизация системы исполнительной власти и государства в целом задумывалась ранее, но осуществлялась непоследовательно, с фрагментарным использованием положений концептуальных разработок, обладала незавершенным характером. Именно это предопределяло низкую эффективность применения правовых норм в сфере функционирования государственного аппарата. До 2004 года, например, решение вопросов единства исполнительной власти на федеральном уровне носило декларативный характер.

М.А. Краснов условно разделил современные попытки проведения административной реформы в Российской Федерации на четыре этапа¹. В качестве наиболее интересного отрезка времени он выделяет 1997–1999 годы, когда выработывались первые варианты реформы, а в дальнейшем сама Концепция административной реформы, тогда не опубликованная официально². С 1999 года велась работа по созданию нового концептуального варианта административной реформы, в этой деятельности принимали участие: «Центр стратегических разработок» Г. Грефа, и затем Д. Козак, М. Дмитриев, Ю. Чайка³. Ее результатом явилась федеральная программа «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003–2005 годы)», как элемент административной реформы в целом.

Административная реформа возникла как идея внутри системы исполнительной власти, и основными реформаторами стали органы исполнительной власти Российской Федерации. Это прослеживается из анализа нормативных правовых актов, регламентирующих основы административной реформы. Первым правовым ак-

¹ Краснов М.А. История попыток административной реформы (1991–2001 гг.) // Эффективность осуществления государственного управления в России. Рабочие материалы. – М., 2002. – С. 34.

² Там же. – С. 34.

³ Там же. – С. 34.

том, свидетельствующим о начале реформы государственного управления, стал Указ Президента РФ «О мерах по проведению административной реформы в 2003–2004 годах»¹.

В качестве приоритетных направлений в нем были обозначены:

1) ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе прекращение избыточного государственного регулирования;

2) исключение дублирования функций и полномочий федеральных органов исполнительной власти;

3) развитие саморегулируемых организаций в сфере экономики;

4) организационное разделение функций, касающихся регулирования экономической деятельности, надзора, контроля, управления государственным имуществом и предоставления государственными организациями услуг гражданам и юридическим лицам;

5) завершение процесса разграничения полномочий между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ, оптимизация деятельности территориальных органов исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления.

Идеи административной реформы основываются на опыте реформ государственного управления и государственной службы в США и Великобритании, которые проводились в условиях бюджетного дефицита и для его преодоления². В Российской Федерации вопросы бюджетного дефицита были чрезвычайно актуальны вплоть до 2006 года. Профицитность последних бюджетов РФ, субъектов РФ 2007–2008 годов, «уходящая» проблема межбюджетного выравнивания сменились серьезной не-

¹ О мерах по проведению административной реформы в 2003–2004 годах: Указ Президента РФ от 25 июня 2003 г. // Рос. газ. – 2003. – 25 июня.

² Зинченко Г.П. От администрирования к менеджменту (опыт реформирования государственной службы в Великобритании) // ПОЛИС. – 2006. – № 1. – С. 165.

хваткой в стране денежных средств, когда наступил глобальный экономический кризис. Руководители органов государственной власти стали указывать на то, что организация государственной службы и ее эффективное функционирование требуют серьезных затрат со стороны государства. И эти затраты необходимо значительно снизить, включая суммы заработных плат государственных служащих.

Дополним, сходные перемены имели место во всех странах мира в конце 70–80 годов двадцатого столетия и были, как уже упоминалось, обусловлены сложностью экономической, социальной и политической обстановки. Переход от государственного администрирования к государственному менеджменту преследовал следующие цели:

- 1) оценку государственных служащих по результатам их деятельности;
- 2) ориентацию государственных структур на оказание услуг населению (служебная роль государства);
- 3) экономию государственных ресурсов;
- 4) деконцентрацию и децентрализацию государственных структур и функций;
- 5) усиление мобильности органов государственной власти в зависимости от экономических обстоятельств¹.

На наш взгляд, аналогичные причины обусловили необходимость проведения административной реформы и реформы государственной службы в Российской Федерации. Аутсорсинг государственных функций, изменение системы, структуры, внутренней организации и деятельности органов исполнительной власти, приближение государственного служащего к гражданину и его интересам – все это задумывалось как решение возникших проблем.

С конца 1990-х годов публичное управление в США стало рассматриваться с трех сторон, охватывающих совокупность

¹ Сморгун Л.В. Сравнительный анализ административных реформ в западных странах // Вестник Московского университета. Сер. 12. Политические науки. – 2000. – № 3. – С. 60.

взаимоотношений граждан и государства: публичной политики, публичного администрирования и социальных государственных программ¹. Стало ясно, что трактовка государственного управления как деятельности по предоставлению услуг неполна и в искаженном виде представляет взаимоотношения государства и граждан. Была предложена новая модель публичного управления (в отличие от менеджмента), представлявшая американцев как граждан, от которых ожидается активное участие в деятельности правительства, в процессах управления. Граждане должны являться собственниками правительства, а не потребителями его услуг².

В качестве проблемы выделяют разработку новой парадигмы государственного управления. Речь идет о создании модели государственного управления, когда система рациональной бюрократии с ее иерархической структурой и официальными процедурами дополняется³:

- современными информационными технологиями;
- методами и инструментами «нового государственного управления»⁴;
- принципами социального партнерства;
- обновленной системой этических и моральных норм государственной службы и культуры управления.

Опережение в инновационном развитии определяет лидерство и, соответственно, образцом для других в области модернизации⁵. По данным исследования Всемирного банка, проведенного в 2003 году, побудительными мотивами для реформ государствен-

¹ Барабашев А.Г., Гуселетова Е.Л. Исследование публичного управления в США: истоки, этапы развития, современное состояние, эволюция образовательных программ // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2010. – № 2. – С. 74.

² Там же. – С. 73.

³ Лобанов В.В. Модернизация государственного управления: проблемы и решения // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2010. – № 2. – С. 139.

⁴ Барабашев А.Г., Гуселетова Е.Л. Указ. соч.

⁵ Пляйс Я. Тотальная системная модернизация – абсолютный императив для России // Власть. – 2009. – № 8. – С. 4.

ной службы в большинстве стран явилось стремление сократить государственные расходы, повысить эффективность принятия политических решений и их последующей реализации, укрепить имидж государственной службы, совершенствовать систему предоставления государственных услуг и повысить уровень доверия к правительству со стороны граждан и частного сектора¹.

С точки зрения самих реформаторов (органов исполнительной власти) проведение мероприятий административной реформы объясняется следующими причинами:

1) низкой эффективностью государственного управления в международных сопоставлениях². По свидетельству международных экспертов, по эффективности государственного управления и качеству публичных услуг Российская Федерация в 2004 году находилась на одном уровне со странами, намного уступающими ей в экономическом развитии. А по ряду интегральных показателей, используемых в международной практике, Россия значительно уступала не только развитым странам, но и большинству стран Восточной Европы. Согласно индексу GRICS, который определяется 1 раз в 2 года Всемирным Банком и оценивает эффективность государственного управления в 209 странах, Россия по таким показателям, как эффективность работы правительства, качество законодательства, верховенство закона и контроль за коррупцией, находилась в нижней части рейтинга³.

2) отрицательной оценки гражданами деятельности государственных служащих и качества оказываемых государст-

¹ Капаров С. Г. Основные тенденции в сфере казахстанской государственной службы // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2010. – № 2. – С. 85–86.

² Кирсанов М.В. Реализация административной реформы в Российской Федерации в 2006–2008 годах [Электронный ресурс]: Липецк, 2008 г. – Режим доступа: http://www.admlr.lipetsk.ru/rus/app/adm_ref/seminar/kirsanov.rar

³ Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах, одобренная Распоряжением Правительства РФ от 25 октября 2005 года № 1789-р // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2005. – № 46. – Ст. 4720.

венных услуг¹. Результаты российских исследований состояния системы государственного управления также свидетельствуют о низкой эффективности государственной власти, коррумпированности государственного аппарата, падении доверия граждан к государственным институтам и государственным служащим. Данные опросов, проведенных фондом «Общественное мнение» в 2004 году в 7 субъектах Российской Федерации, свидетельствуют об отрицательной оценке гражданами деятельности государственных служащих по оказанию государственных услуг (более 71 процента опрошенных). Только 14 процентов опрошенных лиц удовлетворены качеством оказания государственных услуг².

3) запредельных издержек бизнеса на преодоление административных барьеров (по оценкам, в среднем 8,5% выручки малых предприятий)³.

4) проявлений коррупции. Индекс восприятия коррупции, рассчитываемый международной организацией «Transparency International», в 2004 году показал, что Россия среди 146 стран занимала 90-е место наряду с Гамбией, Индией, Мозамбиком, Непалом. Кроме того, более 76 процентов опрошенных лиц фондом «Общественное мнение» сталкивались с проявлениями коррупции в государственном аппарате⁴.

Ученые, политики, предприниматели оценивают цели и причины проведения административной реформы в сходном ракурсе. Сущность административной реформы заключается в том, чтобы

¹ Кирсанов М.В. Реализация административной реформы в Российской Федерации в 2006–2008 годах [Электронный ресурс]: Липецк, 2008 г. – Режим доступа: http://www.admlr.lipetsk.ru/rus/app/adm_ref/seminar/kirsanov.rar

² Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах, одобренная Распоряжением Правительства РФ от 25 октября 2005 года № 1789-р // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2005. – № 46. – Ст. 4720.

³ Кирсанов М.В. Там же.

⁴ Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах, одобренная Распоряжением Правительства РФ от 25 октября 2005 года № 1789-р // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2005. – № 46. – Ст. 4720.

роль рядовых граждан становилась более значимой за счет сужения функций государства. Три причины административной реформы выделил финансист А.Л. Мамут¹. Он указывает, что первой причиной реформирования выступило наличие постоянных коллизий власти и предпринимателей, потому что в ходе решения проблем, порождающих такие коллизии, вырабатывается оптимальная конструкция взаимодействия.

А.Л. Мамут считает, авторы административной реформы предусматривали создание такого порядка, при котором любая инициатива по установлению регулирующих норм для субъектов экономики может быть одобрена. При условии, когда органы исполнительной власти, их иницирующие, сумели доказать необходимость подобного регулирования, а также меньшую сумму издержек от его применения по сравнению с результатом, который дает введение новых правовых норм.

Вторая причина реформирования, по его мнению, – стремление государства быть конкурентоспособным политически и экономически на международном уровне.

Третья причина – увеличение капитализации в бизнесе порождает капитализацию на государственном уровне.

Профессор В.В. Бакушев причинами административной реформы называет²:

- 1) сложность внутривластной ситуации, выражающейся в нерешительности и слабости государства;
- 2) необходимость укрепления экономико-властной вертикали;
- 3) необходимость ограничения самостоятельности субъектов РФ рамками федеральных законов наряду с согласованным взаимодействием субъектов РФ и федерального центра;
- 4) то обстоятельство, что исполнение государственных функций должно реализовываться профессиональными государственными служащими;

¹ Мамут А.Л. Пора подумать о лекарствах // Профиль. – 2002. – № 31(303). – 26 августа. – С. 14.

² Бакушев В.В. Административная реформа: траектория пути // Российская Федерация сегодня. – 2002. – № 1. – С. 24.

5) необходимость закрепления ответственности федеральных органов исполнительной власти за осуществление государственной политики.

Относительно целей административной реформы заметим, что официально закреплено несколько целей реформы. В соответствии с положениями Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах ими являются:

- 1) повышение качества и доступности государственных услуг;
- 2) ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе прекращение избыточного государственного регулирования;
- 3) повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти.

Каждому показателю корреспондирует показатель достижения целей административной реформы¹.

Первой цели должен соответствовать показатель «оценка гражданами деятельности органов исполнительной власти по оказанию государственных услуг». Этот показатель определяется с помощью социологических опросов. Предполагается в результате проведения административной реформы повысить степень удовлетворенности граждан качеством и доступностью государственных услуг к 2008 году до 50 процентов и к 2010 году – не менее чем до 70 процентов.

Второй цели соответствует показатель «уровень издержек бизнеса на преодоление административных барьеров». Целевым показателем реализации мероприятий административной реформы является снижение доли в выручке издержек бизнеса на преодоление административных барьеров к 2008 году до 5 процентов, к 2010 году – до 3 процентов.

Третьей цели административной реформы соответствует показатель «место Российской Федерации в международных рей-

¹ Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах, одобренная Распоряжением Правительства РФ от 25 октября 2005 года № 1789-р // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2005. – № 46. – Ст. 4720.

тингах показателей качества государственного управления». Интегральным показателем качества государственного управления является индикатор GRICS, который для Российской Федерации отражает два объемных направления:

– эффективность государственного управления (качество государственных услуг, качественные характеристики государственных институтов, компетенцию государственных служащих, уровень доверия к политике, проводимой правительством);

– качество государственного регулирования (оценка политики в сфере государственного регулирования экономики – государственное регулирование цен на товары и услуги, неадекватный контроль в финансовой сфере, избыточное регулирование бизнеса).

В Российской Федерации к 2008 году предполагается достичь значения индикатора GRICS:

– показателя эффективности государственного управления – 55 единиц из 100 возможных единиц;

– эффективности государственного регулирования – 60 единиц.

В 2010 году планируется перейти порог 70 единиц по каждому из вышеописанных показателей.

Обобщенной целью административной реформы выступает реализация мероприятий, направленных на повышение эффективности системы федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, выражающейся в повышении степени удовлетворенности граждан качеством и доступностью государственных услуг и в снижении избыточного и неадекватного экономического воздействия на бизнес.

Все административные реформы имеют внутренний и внешний контур, и накопленный административный потенциал и другие ресурсы¹. Комплексный анализ показывает, что процесс

¹ Лобанов В.В. Модернизация государственного управления: проблемы и решения // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2010. – № 2. – С. 137.

реформирования государственного аппарата в России находится во втором направлении внешнего контура реформы – снижение показателей и вступление процесса в «замкнутый цикл» по принципу «шаг вперед и откат назад»¹. Следовательно, все мероприятия модернизации государственного управления должны быть направлены на выход из кризисной ситуации.

Цели административной реформы определяют ее задачи. В качестве основных задач административной реформы определены следующие действия органов исполнительной власти:

1) внедрение в органах исполнительной власти принципов и процедур управления по результатам;

2) разработка и внедрение стандартов государственных услуг, предоставляемых органами исполнительной власти, а также административных регламентов в органах исполнительной власти;

3) разработка и внедрение единой автоматизированной системы мониторинга результативности деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления по достижению показателей социально-экономического развития Российской Федерации и исполнения ими своих полномочий (ГАС «Управление»);

4) создание многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг;

5) организация предоставления государственных услуг в электронной форме;

6) оптимизация функционирования органов исполнительной власти и введение механизмов противодействия коррупции в сферах деятельности органов исполнительной власти;

7) повышение эффективности взаимодействия органов исполнительной власти и гражданского общества, а также повышение прозрачности деятельности органов исполнительной власти;

¹ Лобанов В.В. Модернизация государственного управления: проблемы и решения // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2010. – № 2. – С. 138.

8) модернизация системы информационного обеспечения органов исполнительной власти;

9) формирование необходимого организационного, информационного, ресурсного и кадрового обеспечения административной реформы, совершенствование механизмов распространения успешного опыта государственного управления.

Обобщенно основная цель проводимых административных реформ – повысить эффективность государственного аппарата до уровня успешных коммерческих фирм, обеспечив переход от государственного администрирования к государственному менеджменту. На первый план при этом выходят организационная гибкость, управление инновациями, децентрализация, значительная свобода действий персонала¹.

В 2008 году федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ должны быть реализованы такие задачи, как:

1) апробация и начало реализации программ подготовки кадров по основным направлениям административной реформы;

2) разработка и принятие программ противодействия коррупции в федеральных органах исполнительной власти и органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации;

3) разработка и утверждение ведомственных и региональных программ проведения административной реформы до 2010 года;

4) разработка и внедрение основных стандартов государственных услуг и административных регламентов (в том числе электронных административных регламентов) в органах исполнительной власти;

5) реализация процедур управления по результатам в органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации;

6) развитие форм участия гражданского общества в разработке и принятии решений органов исполнительной власти, мониторинге мероприятий административной реформы;

¹ Судорогин В. Новая роль информационного пространства в XXI веке // Власть. – 2009. – № 1. – С. 32.

7) проведение мероприятий, направленных на оптимизацию деятельности по осуществлению функций контроля и надзора;

8) внедрение системы аутсорсинга административно-управленческих процессов в органах исполнительной власти.

В 2009–2010 годах в рамках административной реформы осуществляется работа по следующим направлениям:

1) создание многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг на территориях субъектов Российской Федерации;

2) переход федеральных органов исполнительной власти на оказание государственных услуг в электронном виде с использованием общероссийского государственного информационного центра.

Административная реформа согласно задачам, поставленным в Концепции, предусматривает реализацию мероприятий по 8 основным направлениям. Задачи реформы воплощаются в реальность системно и в течение определенных периодов времени: 2006 год, 2007 год, 2008 год, 2009–2010 годы. Направления реформы – это скоординированные, запланированные, объединенные конкретной целью и отдельными задачами формы действий органов исполнительной власти. К направлениям административной реформы относятся:

1) управление по результатам;

2) стандартизация и регламентация;

3) предоставление государственных услуг на базе многофункциональных центров;

4) предоставление информации о государственных услугах и государственных услуг в электронной форме;

5) оптимизация функций органов исполнительной власти и противодействие коррупции;

6) повышение эффективности взаимодействия органов исполнительной власти и общества;

7) модернизация системы информационного обеспечения органов исполнительной власти.

8) обеспечение административной реформы.

Перевод государственного аппарата на систему управления

по результатам требует использования новых современных принципов управления по результатам¹:

- персональная и полная ответственность руководителя за использование модели управления по результатам в органе государственной власти;
- согласованность целей и оценок на всех уровнях;
- ориентация деятельности на конечные результаты;
- систематичность мониторинга отчетности и исполнения работы за год и каждый квартал;
- прозрачность всех процедур и открытость информации о результатах работы.

Создание «электронных правительств» (e-government) активно проходит во всем мире на базе сети Интернет. Под электронным правительством понимается единая социально ответственная и информационно открытая, с постоянной обратной связью, организация власти².

Направления административной реформы – это ее основные векторы. Они в течение 2004–2010 годов создали солидное содержание осуществляемой реформы. Оно имеет определенную структуру:

- 1) нормативные правовые акты в сфере административного реформирования;
- 2) методические рекомендации;
- 3) экспертизы;
- 4) рейтинги³;
- 5) учебные курсы по обучению кадров основным направлениям административной реформы⁴;

¹ Лобанов В.В. Модернизация государственного управления: проблемы и решения // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2010. – № 2. – С. 143.

² Сундагова О.Ю., Ходина Э.В. Развитие «электронной демократии» в странах Запада // Государственная власть и местное самоуправление. – 2008. – № 9. – С. 47.

³ Например, *Рейтинг качества государственного управления субъектов Российской Федерации*.

⁴ Кирсанов М.В. Реализация административной реформы в Российской Федерации в 2006–2008 годах [Электронный ресурс]: Липецк, 2008 г. – Режим доступа: http://www.admlr.lipetsk.ru/rus/app/adm_ref/seminar/kirsanov.rar

б) информационные центры, сайты и иное.

Рассмотрим нормативные правовые акты в сфере административного реформирования. Их следует классифицировать на следующие специфические виды:

- нормативные правовые акты, планирующие направления и мероприятия по проведению административной реформы¹;
- нормативные правовые акты, определяющие поддержку органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления при осуществлении административной реформы²;
- нормативные правовые акты, регулирующие порядок определения государственных функций и разработки административных регламентов предоставления государственных услуг, их стандартов;
- нормативные правовые акты, регламентирующие предоставление государственных услуг органами исполнительной власти на базе многофункциональных центров;
- нормативные правовые акты, закрепляющие критерии эффективности деятельности федеральных и региональных органов исполнительной власти;
- нормативные правовые акты, содействующие разработке и внедрению предоставления государственных услуг в электронной форме³;

¹ План мероприятий по проведению административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах [Электронный ресурс]: одобренный распоряжением Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р (с изменениями от 9 февраля 2008 г., 10 марта 2009 г.). – Режим доступа: СПС «Гарант».

² Об организации работ по проведению конкурсного отбора федеральных органов исполнительной власти и высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации для оказания поддержки проведения административной реформы в 2006 году: Приказ Минэкономразвития России от 9 июня 2006 года № 152; Правила оказания поддержки проведения федеральными органами исполнительной власти и высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации административной реформы в 2009 году, утв. Постановлением Правительства РФ от 15 июля 2009 г. № 562 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2009. – № 30. Ст. 3806.

³ Сундатова О.Ю., Ходина Э.В. Развитие «электронной демократии» в странах Запада // Государственная власть и местное самоуправление. – 2008. – № 9. – С. 47.

– нормативные правовые акты, касающиеся противодействию коррупции;

– нормативные правовые акты, совершенствующие механизмы досудебного обжалования решений и действий органов исполнительной власти и должностных лиц (пока единые нормы федерального законодательства по данному поводу отсутствуют, за исключением порядка формирования комиссий по регулированию конфликта интересов);

– административные регламенты как особые нормативные правовые акты, носящие сугубо публичный характер¹.

Внедрение электронных услуг требует специальной подготовки государственных гражданских служащих. Знание персонального компьютера, владение навыками работы с ним, наличие мотивации государственных служащих по предоставлению государственных услуг в электронной форме выступают основными условиями скорейшего их внедрения в практику деятельности органа исполнительной власти. Кроме того, необходимо принимать и совершенствовать нормативно-правовую основу предоставления государственных услуг населению. Это – прежде всего, регламентация требований к форме предоставления государственной услуги, требований к профессиональным умениям и навыкам государственных гражданских служащих, оказывающих государственные услуги, порядок регистрации заявлений на оказание государственных услуг в электронной форме, процедуры контроля за исполнением и т.п.

Методические рекомендации по своему содержанию также достаточно обширны. В методические рекомендации федеральных органов исполнительной власти включаются положения по

¹ Государственные служащие не рассматривают административные регламенты как один из инструментов совершенствования своей профессиональной деятельности. См.: Январев В.А., Семионова Е.А. Динамика оценки государственными служащими результатов регламентации государственных функций // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2010. – № 2. – С. 173.

разработке административных регламентов, определению видов государственных услуг и внедрению стандартов их предоставления населению, обозначению коррупционных рисков в деятельности государственных служащих и содержании нормативных актов и другие.

Современная административная реформа в Российской Федерации проводилась и проводится согласно разработанной концепции и поэтапно. Ученые выделяют четыре этапа административной реформы и реформы государственной службы, в частности. Это – этап разработки системы критериев и показателей эффективности деятельности органов государственной власти и стандартов профессиональной служебной деятельности; этап применения системы контроля, позволяющий выявить степень соответствия фактической модели управления выбранной стратегии¹.

В субъектах РФ нормативно-правовые акты об административной реформе принимались и принимаются во исполнение федеральных нормативных документов. Рассмотрим федеральные нормативные акты, определяющие цели, задачи и направления административной реформы в целом. основополагающим нормативным правовым актом в области реформы государственного управления в субъектах РФ в настоящее время является Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах, одобренная Распоряжением Правительства РФ от 25 октября 2005 года № 1789-р (с изменениями от 9 февраля, 28 марта 2008 года).

План мероприятий по проведению административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах, одобренный распоряжением Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р предусматривает, что в 2006–2007 годах федеральные органы исполнительной власти обязаны были подготовить методическую и нормативно-правовую базу для реализации административной реформы в субъектах РФ. В 2006 году было положено

¹ Масленникова Е.В., Татарина Л.Н. Модернизация государственной службы: оценка процесса реформ и ограничений // Вестник ПАГС. – 2004. – № 7. – С. 21.

начало реализации программ проведения административной реформы в субъектах Российской Федерации, а в 2007 году оптимизации функционирования органов исполнительной власти в субъектах Российской Федерации, разработки административных регламентов.

В 2008 году Правительством РФ было запланировано выполнение субъектами РФ таких основных мероприятий, как:

- разработка и внедрение основных стандартов государственных услуг и административных регламентов;

- разработка и принятие программ противодействия коррупции (в Липецкой области в 2007 году был принят в качестве пилотного проекта первый план противодействия коррупции на 2007–2008 год);

- разработка нормативно-правовой и методической базы предоставления государственных услуг в электронной форме («электронная очередь», «электронные киоски» и т.п.);

- начало реализации административной реформы на уровне местного самоуправления;

- создание пилотных многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг на территориях субъектов Российской Федерации (в Липецкой области был создан многофункциональный центр по предоставлению государственных и муниципальных услуг в г. Ельце);

- ликвидация избыточных функций органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации (выразилась в сокращении численности и штатов органов исполнительной власти Липецкой области);

- реализация процедур управления по результатам в органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

По мнению государственных служащих, регламентация деятельности органов исполнительной власти является ключевым направлением административной реформы (с этим согласились в 2008 году – 43,6%, в 2009 году – 57,8%). Это связано с тем, что регламентация государственных функций и услуг является тем направлением административной реформы, которое активно используется на практике, и с ее результатами сталкивается

большинство государственных служащих в своей текущей профессиональной деятельности¹.

На второе место среди приоритетов проведения административной реформы государственные служащие ставят внедрение и совершенствование использования информационных технологий в органах исполнительной власти. В значительной части государственных органов проводится активная работа по внедрению информационных технологий исполнения государственных функций².

Главным направлением реформы государственного управления в субъектах РФ в 2009–2010 годах выступает создание многофункциональных центров по предоставлению государственных и муниципальных услуг на территориях субъектов РФ. Это предполагает создание нескольких центров в муниципальных образованиях субъектов РФ. В Липецкой области в 2009 году создан 1 многофункциональный центр на территории муниципального городского округа – Липецк. В 2010 году на территории Липецкой области было создано 10 многофункциональных центров по оказанию государственных и муниципальных услуг населению.

Постановлением Правительства РФ от 25 июля 2009 года № 562 «Об оказании поддержки проведения федеральными органами исполнительной власти и высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации административной реформы в 2009 году». В пункте 2 Постановления Правительства РФ от 15 июля 2009 года № 562 предусмотрено, что бюджетные ассигнования в объеме 35400 тыс. рублей, включенные в федеральном бюджете на 2009 год по подразделу «Другие общегосударственные вопросы» раздела «Общегосударственные вопросы», необходимо направить на реализацию конкретных задач административной реформы, включая подготовку методической базы.

¹ Январев В.А., Семионова Е.А. Динамика оценки государственными служащими результатов регламентации государственных функций // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2010. – № 2. – С. 171.

² Там же. – С. 172.

К ним относятся:

1) мониторинг применения административных регламентов исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг.

2) мониторинг создания и деятельности многофункциональных центров предоставления государственных (муниципальных) услуг. Под мониторингом создания и деятельности многофункциональных центров предоставления государственных (муниципальных) услуг понимается формирование единой системы предоставления государственных (муниципальных) услуг на территории субъекта РФ. Это – создание и развитие многофункциональных центров предоставления государственных (муниципальных) услуг, а также усовершенствование технологии предоставления государственных (муниципальных) услуг путем оптимизации межведомственного взаимодействия и внедрение принципа «одного окна» при предоставлении государственных (муниципальных) услуг.

3) проведение мониторинга качества государственного управления, а также обеспечение доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления.

4) совершенствование государственного контроля (надзора), муниципального контроля и защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля.

Государственные служащие оценивают низко эффективность мероприятий по внедрению механизмов управления по результатам, возлагают небольшие надежды на разработку новой системы оплаты труда, ориентированной на результат¹.

Таким образом, Правительство РФ поручает Министерству экономического развития Российской Федерации распределять

¹ Январев В.А., Семионова Е.А. Динамика оценки государственными служащими результатов регламентации государственных функций // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2010. – № 2. – С. 172.

денежные средства на внедрение административных регламентов по предоставлению услуг и, самое главное, на создание многофункциональных центров предоставления государственных (муниципальных) услуг. На создание учреждений, где непосредственно будут предоставляться государственные услуги населению. Деятельность многофункциональных центров в большинстве случаев должна осуществляться на территориях субъектов РФ, поэтому разработаны и введены в действие Правила оказания поддержки проведения федеральными органами исполнительной власти и высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации административной реформы в 2009 году.

Бюджетные ассигнования на проведение административной реформы предоставлялись субъектам РФ в виде субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации для оказания в 2009 году поддержки высшим исполнительным органам государственной власти субъектов РФ. Данные средства предоставлялись на основании решения Правительства РФ, проект которого вносится Министерством экономического развития РФ. К высшим органам исполнительной власти субъектов РФ предъявляются определенные условия, связанные с наличием:

- 1) программ, планов или проектов, которые собственно направляются в Министерство экономического развития РФ;
- 2) отчетов о реализации программ, планов и проектов об административной реформе в 2006–2008 годах;
- 3) утвержденного плана мероприятий по проведению административной реформы на 2009 год на условиях долевого финансирования расходов в субъекте РФ;
- 4) должностных лиц и соответствующих подразделений, ответственных за проведение мероприятий по административной реформе;
- 5) комиссии по проведению административной реформы субъекта РФ.

Оценка проектов по реализации административной реформы в субъектах РФ проводится Министерством экономического развития РФ по нескольким критериям:

1) степень реализации в 2006–2008 годах мероприятий, предусмотренных Концепцией и планом мероприятий по проведению административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах;

2) соотношение затрат на осуществление программы, плана и проекта и предполагаемого эффекта от их реализации;

3) результаты мониторинга внедрения утвержденных административных регламентов и практики их применения исполнительными органами государственной власти;

4) наличие в программе, плане и проекте мероприятий, направленных на формирование единой системы предоставления государственных и муниципальных услуг на территории субъекта РФ, включая создание и развитие многофункциональных центров предоставления государственных (муниципальных) услуг;

5) наличие в программе, плане и проекте мероприятий, направленных на совершенствование организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля и защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля;

6) софинансирование расходов на реализацию программы, плана и проекта.

Министерство экономического развития РФ на основе методики оценки программ, планов и проектов высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ, представленных на конкурсный отбор, и утвержденного положения о конкурсной комиссии по отбору высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации в установленные сроки проводит конкурсный отбор. Оно же утверждает методику распределения средств на поддержку проведения административной реформы между высшими исполнительными органами государственной власти субъектов РФ (победителями конкурсного отбора), утверждает методику расчета софинансирования субъектом РФ предложенного проекта. В итоге представляет в Правительственную комиссию по прове-

дению административной реформы доклад о результатах конкурсного отбора, а также доклады о ходе и об итогах реализации высшими исполнительными органами государственной власти субъектов РФ программ, планов и проектов. Минэкономразвития РФ доводит до сведения всех высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, программы, планы и проекты которых участвуют в конкурсном отборе, результаты конкурсного отбора и размещает информацию о результатах на сайте административной реформы в сети Интернет в течение 7 дней после их утверждения.

В рамках реализации проектов, направленных на формирование единой системы предоставления государственных (муниципальных) услуг на территории субъекта РФ, высшие исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации имеют право предоставлять субсидии из бюджета субъекта Российской Федерации местным бюджетам. Высшие исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации представили в Министерство экономического развития Российской Федерации отчеты о расходовании средств на проведение административной реформы по итогам года.

В обобщенной форме, предоставление государственной поддержки проведению административной реформы субъектам РФ в 2009–2010 годах зависит от следующих условий:

- софинансирования предлагаемых проектов;
- оптимальности затрат на реализацию проектов;
- предложения проектов, предполагающих создание сети многофункциональных центров по предоставлению государственных и муниципальных услуг;
- выполнение органами исполнительной власти субъектов РФ мероприятий административной реформы за три года (2006–2008 годы).

Думается, что попытка федеральной власти мотивировать субъекты РФ исполнять Концепцию административной реформы подобным образом может привести к формализации подхода субъектов РФ к реализации целей и задач реформы, отстранения от идеи и сути административного реформирования. Подобные

«кнут» и «пряник» осуществления реформы государственного управления дают возможность субъектам РФ (да, и федеральным органам власти) увеличивать число выполняемых мероприятий и перевыполнять их с помощью статистики и отчетности. Внутреннее содержание реформы обязано выступить целью современной модернизации государственного аппарата. Именно оно предполагает реальное изменение сложившейся ситуации в стране и связывает действия органов государственной власти с улучшением обслуживания населения, удовлетворением его запросов. Удовлетворение запросов населения, повышение его доверия к деятельности органов государственной власти является основным итогом и результатом реформирования.

Современная административная реформа является, по сути, самореформированием системы органов исполнительной власти Российской Федерации и государственного (муниципального) управления в целом. Главная проблема российской административной реформы как реформы системы государственного управления – это то, что она остается бюрократическим «междусобойчиком» с некоторым привлечением экспертов¹.

Создание нового комплекса законодательных и подзаконных нормативных правовых актов, обеспечивающих проведение административной реформы, осуществляется с определенными особенностями. Как правило, основой для разработки и принятия нормативных документов, являющихся приоритетными для исполнения органами исполнительной власти, выступают Программы или Концепции. Они облекаются в форму Указов Президента РФ, Постановлений министерств – на федеральном уровне. На уровне субъектов РФ подобные программы и концепции воплощаются в форме совместных нормативных актов органов законодательной и исполнительной власти субъекта РФ либо Постановления (распоряжения) главы субъекта РФ.

Особенностью законодательства в сфере административного реформирования выступает наличие большого объема норма-

¹ Масленникова Е.В., Татарина Л.Н. Модернизация государственной службы: оценка процесса реформ и ограничений // Вестник ПАГС. – 2004. – № 7. – С. 26.

тивных правовых актов, касающихся новых форм и методов деятельности органов исполнительной власти, а также структуры системы исполнительной власти. Законодательство об административной реформе зиждется на подзаконных нормативных правовых актах. Большой частью на нормативных правовых актах федеральных министерств, служб, агентств, органов исполнительной власти субъектов РФ. Органы исполнительной власти самостоятельно регламентируют собственный статус; количество, виды и порядок оказания услуг; рекомендуют организационно-правовые формы учреждений, оказывающих государственные услуги (многофункциональные центры); процедуры их деятельности. Так, в качестве оптимальной организационно-правовой формы многофункциональных центров по оказанию государственных услуг Минэкономразвития РФ предложило форму автономной некоммерческой организации. Процедура деятельности многофункционального центра определена Постановлением Правительства РФ, таким образом, органы исполнительной власти самореформируются фактически без посторонней помощи и взаимодействия со стороны законодательных органов власти.

В странах ближнего зарубежья также существуют проблемы реализации административной реформы, такие как:

- отсутствие специалистов, способных определить уровень оплаты труда государственных служащих;
- отсутствие методологии оценки труда государственных служащих в соответствии с конкретными результатами их работы¹.

Переход к программно-целевому методу управления требует не только формирования значительной массы нормативных правовых актов, но и реальных механизмов исполнения требований, имеющих в них. Реальность исполнения требований законодательства об административной реформе подразумевает под собой следующие факторы:

¹ Капаров С. Г. Основные тенденции в сфере казахстанской государственной службы // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2010. – № 2. – С. 86.

1. Разработку и внедрение планов (программ) деятельности органов исполнительной власти в каждой сфере государственного управления согласно реальным бюджетным и иным финансовым показателям. Иначе планирование в целях совершенствования работы, например, жилищно-коммунального комплекса, здравоохранения, образования, органов государственной власти в области охраны прав несовершеннолетних граждан приобретает декларативный характер.

2. Закрепление мер юридической ответственности и процедуры их применения за несоблюдение показателей эффективности выполнения планов (программ) деятельности органов исполнительной власти. Это не обязательно должны быть исключительно меры уголовного воздействия на лиц, не исполняющих требования программных документов. Расширение системы административного, дисциплинарного, а также общественного воздействия на правонарушителей, думается, станет определенным выходом из сложившейся ситуации «уклонения от наказания» государственных и муниципальных служащих. Стоит отметить, что отсутствие должной регламентации мер дисциплинарного воздействия, процедуры их применения к государственным и муниципальным служащим в едином законодательном акте – препятствует точному и неукоснительному соблюдению требований законодательства со стороны служащих.

3. Создание «прозрачной» среды оказания государственных (муниципальных) услуг.

4. Унификация документационных процедур в отраслевом законодательстве и перевод их в единую электронную форму (единые электронные формы документов при предоставлении прав на земельные участки и т.п.). Приведение в соответствие действующего федерального законодательства и законодательства субъектов РФ (окончательное разграничение права собственности на земельные участки).

5. Систематизация правовой регламентации функционирования МФЦ.

Все новые методы и инструменты, применяемые в государственном управлении, должны основываться на сохранении ба-

ланса между политическими и административными государственными служащими, постоянном уточнение их функций¹.

Федеральный закон РФ «О государственной гражданской службе» и принятые в его развитие другие нормативные правовые акты, в том числе в субъектах РФ, содержат бланкетные нормы, нормы, имеющие двусмысленное толкование, и явные правовые пробелы. Вышеуказанные факты свидетельствуют об определенной степени несоответствия служебного законодательства требованиям антикоррупционного законодательства, принятого в рамках административной реформы.

Первое. Рассмотрим наличие отсылочных норм в законодательстве о государственной службе к Трудовому кодексу РФ и трудовому законодательству. Нормы Трудового Кодекса РФ, которые, по сути, не совместимы ни по содержанию, ни по сфере правового регулирования, определяют отдельные вопросы дисциплинарной ответственности государственных (муниципальных) служащих, раскрывают способы применения мер дисциплинарного воздействия за совершение дисциплинарных проступков. Почему нами отмечается именно несовместимость использования норм частного и публичного права при применении мер дисциплинарного воздействия к государственным (муниципальным) служащим?

Развитие административной реформы определило такое специфическое направление, как разработка и принятие административных регламентов об оказании государственных (муниципальных) услуг органами власти. В субъектах РФ уже действует от 35 до 45 подобных административных регламентов². В свете формирования системы административных регламентов, определяющих процедуру оказания государственных и муници-

¹ Капаров С. Г. Основные тенденции в сфере казахстанской государственной службы // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2010. – № 2. – С. 87.

² В 2009 году в Липецкой области было разработано и действовало 45 административных регламентов по оказанию государственных услуг органами исполнительной власти Липецкой области.

пальных услуг населению со стороны государственных и муниципальных органов власти, возникает вопрос: каков же характер мер дисциплинарного воздействия на государственного (муниципального) служащего, не выполняющего требования административного регламента? В данном случае, нами не исследуется проблема целесообразности и взвешенности требований административных регламентов об оказании услуг, которые предъявляются к государственным (муниципальным) служащим. На наш взгляд, применение дисциплинарного воздействия за неисполнение требований административного регламента государственным (муниципальным) служащим однозначно носит публичный характер, то есть административно-правовой. Следовательно, использование норм Трудового Кодекса РФ и трудового законодательства противоречит принципу однородности регламентации правовыми нормами соответствующих правовых отношений.

В любом основополагающем законодательном акте, регулирующем определенный вид правоотношений (Гражданский кодекс РФ, Уголовный кодекс РФ, Налоговый кодекс РФ) отмечается, что применение аналогии закона – исключительная правовая ситуация. В случае с законодательством о государственной (муниципальной) службе отсылочные нормы к трудовому законодательству выступают аналогией закона. Ни один из правоприменительных органов государственной власти не станет применять к налоговым правоотношениям нормы трудового законодательства. Почему же тогда возможно применение к дисциплинарным проступкам государственных и муниципальных служащих норм трудового законодательства без изъятий, без ссылок на особенности административно-правового статуса таких служащих?

Второе. Пробелы в законодательстве о государственной (муниципальной) службе. Они касаются не только процедурных вопросов применения дисциплинарного воздействия, но и целого ряда служебных правоотношений. Законодательство о государственной службе не раскрывает вопросы стимулирования служебной деятельности, и параллельно этому – вопросы по-

рядка применения мер экономического воздействия к государственным (муниципальным) служащим. Отметим отсутствие правовой регламентации процедуры депремирования за совершение дисциплинарного проступка. В развитие федерального законодательства о государственной службе в субъектах РФ принимаются нормативные правовые акты, предоставляющие возможность руководителям поощрять деятельность государственных служащих в форме премиальных выплат. Указанные правовые акты о премировании включают в себя показатели премирования, размеры выплат, возможные случаи лишения премии (депремирование). В большинстве случаев эти документально закреплённые показатели неоднозначно толкуются. Например, «... в тяжелой жизненной ситуации». Конкретизация фразы «тяжелая жизненная ситуация» в нормативном правовом акте не приводится.

Законодательство о государственной службе «предоставляет» возможность снижения руководителем надбавки к должностному окладу за сложность и напряженность по результатам аттестации служащего. Ни федеральное, ни региональное законодательство о государственной службе, тем более трудовое законодательство не закрепляет конкретные случаи, когда руководитель вправе снизить величину процентов надбавки, предусмотренных к выплате за сложность и напряженность. Вправе ли совершить подобное действие руководитель по результатам прохождения аттестации государственным служащим? (Хотя в качестве решений руководителя правомерно: понижение в должности, направление на переобучение или курсы повышения квалификации.) Возможно ли снижение процентной надбавки в качестве меры экономического дополнительного воздействия к нерадивому служащему при привлечении его к дисциплинарной ответственности? Конкретного ответа на данные проблемные вопросы законодательство не дает, поэтому некоторые руководители действуют по принципу «что не запрещено, то разрешено». Это порождает следующие вопросы в правоприменении: какие пределы должны быть поставлены законодателем для использования частно-правовых методов на государственной (му-

ниципальной) службе; и возможно ли само по себе применение таких правовых принципов и методов.

Разрешение споров работодателя и служащего. Способов для разрешения индивидуальных трудовых споров называют несколько:

- переговоры;
- увольнение работника (соглашение сторон, сокращение штата, увольнение в случае неоднократного неисполнения работником без уважительных причин трудовых обязанностей, увольнение в случае однократного грубого нарушения работником трудовых обязанностей);
- медиация;
- повышение заработной платы;
- сбор негативной информации о работнике;
- рассмотрение конфликта комиссией по трудовым спорам;
- рассмотрение конфликта Федеральной инспекцией труда¹.

Для эффективного сокращения штата или увольнения работника в связи с неисполнением работником трудовых обязанностей необходимо четкое соблюдение всех процедурных требований, установленных трудовым законодательством. В противном случае работник будет иметь возможность оспорить законность увольнения в суде и с достаточно большой степенью вероятности будет восстановлен судом на работе². С точки зрения действий работодателя увольнение работника в результате конфликта, связанного со служебной деятельностью, является достаточно эффективным способом разрешения индивидуального трудового конфликта. Однако без грамотного проведения и оформления увольнение может привести к усилению конфликта, возникновению судебного спора и вовлечению в спор других сотрудников на стороне нежелательного работника³.

¹ Абузов А.И., Качалова И.В. Методы досудебного урегулирования индивидуальных трудовых споров // Трудовые споры. – 2010. – № 5. – С. 80–93.

² Там же. – С. 86.

³ Там же. – С. 87.

С другой стороны, данным основанием разрешения конфликта работодатель может злоупотреблять. Например, сокращение численности или штата работников возможно использовать для «избавления» от неугодных работников, что обусловлено отсутствием требования к работодателю мотивировать решение о сокращении персонала и исключает возможность обжалования данного решения как необоснованного¹.

Медиация – форма внесудебного разрешения споров с помощью третьей нейтральной беспристрастной стороны. В настоящее время медиация активно используется в странах Европы, США, Австралии. Мировой опыт показал, что медиация – один из наиболее эффективных способов разрешения трудовых споров². Ввиду отсутствия на законодательном уровне закрепленных процедур медиации, представляется крайне сложным и неопределенным ее применение на практике, тем более в отношении конфликтов, затрагивающих публичные интересы. Законопроект Федерального закона «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)» исключает возможность участия посредников в рассмотрении конфликтов, возникающих при прохождении государственной службы³.

Тем не менее, в настоящее время в России существует несколько измененный вид медиации: когда работодатели за свой счет приглашают юристов, специализирующихся в области трудового права, для получения некоего «мнения» эксперта по сложившемуся спору. В таком виде медиация является достаточно эффективным способом разрешения трудовых споров, так как позволяет работодателю оценить спор в целом и проверить

¹ Шапиро А.А. Если факт сокращения не доказан, увольнение может быть признано незаконным // Трудовые споры. – 2010. – № 6. – С. 94.

² Авдыев М.А. Трудовые споры: от конфликта к сотрудничеству // Трудовые споры. – 2010. – № 6. – С. 44.

³ Миронов В.И. Почему применение нового закона о медиации может стать невозможным при урегулировании трудовых споров // Трудовые споры. – 2010. – № 6. – С. 50.

обоснованность и юридическую правильность своей позиции для определения последующих своих действий¹.

На практике рассмотрение конфликта комиссией по трудовым спорам как способ досудебного урегулирования трудового спора не является распространенным. Основное преимущество данного способа для работодателя заключается в том, что спор рассматривается без вмешательства государственных органов, не выходит за пределы организации².

Третье. Дисциплинарная ответственность государственных (муниципальных) служащих носит двойственный и сложный характер. С одной стороны государственный (муниципальный) служащий ответственен перед работодателем в лице руководителя органа государственной (муниципальной) власти за собственный проступок. С другой стороны, государственный (муниципальный) служащий отвечает перед населением. И не просто отвечает. Он несет ответственность за ущерб, причиненный им обществу, который одновременно отождествляется населением с тем органом государственной (муниципальной) власти, где трудится служащий.

В любом случае ответственность органа государственной (муниципальной) власти перед населением является публичной, более «государственной», чем ответственность служащего коммерческой организации. Служащий коммерческой организации отвечает перед населением в определенной части, а именно части своих обязанностей по оказанию услуг, выполнению работ. На наш взгляд, граждане не воспринимают ответственность коммерческого служащего (менеджера) как государственную, не ставят знак тождества между ним и государством.

В отношении государственного (муниципального) служащего этот знак тождества общество выставляет. Государство ответственно за соблюдение интересов общества, поэтому нельзя ответственность государственного (муниципального) служащего

¹ Абузов А.И., Качалова И.В. Методы досудебного урегулирования индивидуальных трудовых споров // Трудовые споры. – 2010. – № 5. – С. 87.

² Там же. – С. 90.

го ставить в один ряд с ответственностью коммерческого служащего и применять к нему меры частно-правового регулирования, не адаптированные под особенности деятельности и правового статуса государственного и (муниципального) служащего.

Особенности правового статуса государственного служащего, обусловленные введением в действие нормативных правовых актов, использующих частно-правовые элементы правового регулирования.

В результате проведения аутсорсинга государственных функций и разделения их на собственно государственные функции, осуществляемые государственными органами исполнительной власти, и государственные услуги, которые могут предоставляться как государственными служащими, так и совместно государственными служащими и иными организациями, число юридических лиц, выполняющих в обществе публичные функции, вероятно, стало сопоставимо с числом юридических лиц коммерческого характера¹. К иным организациям следует относить многофункциональные центры по предоставлению государственных услуг населению. Данные центры создаются в форме коммерческих организаций, автономных некоммерческих организаций и бюджетных учреждений. Это юридические лица особого рода – занимающиеся не коммерческой деятельностью, а публичным управлением². Классификация организационно – правовых форм юридических лиц, осуществляющих предоставление государственных услуг, разнообразна. К ним относятся:

- бюджетное учреждение;
- автономная некоммерческая организация;
- коммерческая организация³.

¹ Чиркин В.Е. О понятии и классификации юридических лиц публичного права // Журнал российского права. – 2010. – № 6. – С. 89.

² Там же. – С. 88.

³ В юридической литературе не конкретизируются виды организационно-правовых форм коммерческих организаций, в которых создаются многофункциональные центры по оказанию государственных и муниципальных услуг. Но известны факты существования подобных центров как коммерческих организаций.

Подобные юридические лица имеют право участвовать в гражданско-правовых отношениях, хотя их участие является ограниченным и должно соответствовать их целевому назначению (для учреждений – социальное публичное обслуживание, публичная выгода, а не собственная польза)¹. Как правило, многофункциональные центры по предоставлению государственных услуг населению, функционирующие в организационно-правовой форме бюджетного учреждения, обязательно наряду с бесплатными государственными услугами оказывают целый комплекс частных платных услуг. В качестве частных платных услуг многофункциональные центры предоставляют услуги нотариусов, адвокатов, пунктов общественного питания (кафе), детские игровые комнаты и т.п.

Создание многофункциональных центров по оказанию государственных услуг в форме коммерческой организации противоречит самой идее и целям деятельности таких организаций. Коммерческие организации функционируют исключительно в целях извлечения прибыли и самостоятельно выступают в хозяйственном обороте как предприниматели. Такие юридические лица полезны и необходимы для общества, но в основе их создания и деятельности лежит частный интерес. Юридические лица публичного права создаются в общественных, публичных интересах².

Если рассматривать наличие права на оказание платных услуг коммерческими и некоммерческими организациями³, исходя из анализа гражданского законодательства, исключительно автономные некоммерческие организации наряду с коммерческими организациями могут оказывать платные услуги, носящие частно-правовой характер. Поэтому возникает вопрос о право-

¹ Чиркин В.Е. О понятии и классификации юридических лиц публичного права // Журнал российского права. – 2010. – № 6. – С. 91.

² Там же. – С. 92.

³ *Многофункциональные центры по оказанию государственных услуг являются некоммерческими организациями согласно Гражданскому кодексу Российской Федерации.*

мерности оказания многофункциональными центрами платных услуг, не связанных с публичными интересами (кафе и т.п.). Стоит отметить, что все субъекты Российской Федерации «сравниваются» по количеству услуг, предоставляемых многофункциональными центрами. Например, 120 услуг, 134 услуги и т.п.

Юридические лица публичного права могут обладать нормоустановительными правовыми полномочиями, то есть принимать обязывающие правовые акты; могут пользоваться распорядительными полномочиями в отношении не подчиненных им лиц, не входящих в их состав¹. Рассмотрим проблемы наличия подобных полномочий у многофункциональных центров:

1) отсутствует унификация процедуры наделения властными полномочиями сотрудников многофункционального центра;

2) неоднозначен административно-правовой статус государственных служащих, привлекаемых к деятельности центра, а также его работников и руководителя (директора) центра;

3) не установлен четкий и единый административно-правовой статус многофункционального центра по оказанию государственных услуг.

Первое. Многофункциональные центры по предоставлению государственных услуг на современном этапе обладают статусом, характеризующимся смешанным частно-публичным регулированием. С одной стороны – это некоммерческая организация, совершенно отличающаяся по своему статусу от правового положения органа государственной власти. С другой стороны – это учреждение, предоставляющее государственные услуги с помощью собственных работников – операционистов и государственных служащих, оказывающих государственные услуги на основании договорных отношений с многофункциональным центром. Как правило, государственные служащие принимают непосредственное участие в процессе предоставления государственной услуги в помещении многофункционального центра, непосредственно общаясь и контактируя с гражданами.

¹ Чиркин В.Е. О понятии и классификации юридических лиц публичного права // Журнал российского права. – 2010. – № 6. – С. 94.

Необходимо серьезно проработать процедуру найма руководителей учреждений, подведомственных исполнительным органам власти субъектов Российской Федерации, а именно, многофункциональных центров по предоставлению государственных услуг населению. Закрепление критериев отбора на должности руководителей вышеназванных учреждений в нормативных правовых актах позволит минимизировать негативные последствия найма неэффективного топ-менеджера.

Основываться только на нормах трудового законодательства при назначении руководителей многофункциональных центров нельзя, так как эти учреждения в настоящее время обладают смешанным частно-публичным статусом. Их руководители фактически являются государственными служащими. Они взаимодействуют с органами государственной власти субъекта Российской Федерации по поводу предоставления ими государственных услуг населению, распоряжаются бюджетными средствами, за счет которых финансируется деятельность многофункциональных центров и т.п.

В Федеральном законе РФ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» четко регламентированы требования, предъявляемые к руководителям государственных унитарных предприятий, а также закреплены ограничения, запреты в деятельности руководителей унитарных предприятий и их ответственность. Аналогичные требования необходимо закрепить в нормативных правовых актах, регулирующих работу многофункциональных центров. В настоящее время регламентируются исключительно технические условия деятельности многофункциональных центров, как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации.

Второе. По замыслу идеологов административной реформы, многофункциональные центры должны быть промежуточным звеном между населением и государственными служащими, оказывающими государственные услуги. В настоящее время государственным служащим зачастую только лишь изменяют место расположения помещения, где проводится прием и консультирование граждан. Это обусловлено наличием трех вари-

антов предоставления государственных услуг населению многофункциональным центром. Выбирают третий вышеуказанный способ предоставления государственных услуг, который и *вызывает противоречия в реализации правового статуса государственного служащего.*

Оказание государственной услуги в любом случае, в многофункциональном центре либо в органе государственной власти, серьезно изменяет статус самого государственного гражданского служащего. Статус таких государственных служащих должен обладать определенной спецификой, отличающей их от государственных служащих, в чьи функциональные обязанности входит реализация государственной функции. Государственные служащие, предоставляющие государственные услуги, обязаны нести повышенную юридическую ответственность за качество услуг, предоставляемых населению, постоянно повышать квалификацию и проходить психологическое тестирование.

Третье. Правосубъектность многофункционального центра как коллективного субъекта административного права выступает основным элементом административно-правового статуса данной организации. Не рациональное взаимодействие, а в отдельных случаях – «сумятица» норм частного и публичного права в регулировании порядка создания и деятельности многофункционального центра порождает отсутствие единства его административно-правового статуса. Он напоминает хаотичное, «броуновское движение» частиц и атомов, а не системное, структурированное образование.

Сначала рассмотрим некоторые особенности правосубъектности многофункционального центра с точки зрения гражданско-правового регулирования, которое является в настоящее время доминирующим в отношении данной организации. Некоммерческие организации обладают специальной правоспособностью. Это означает, что многофункциональному центру запрещается осуществлять виды деятельности, не предусмотренные в учредительных документах. Ограничение видов деятельности, реализуемых многофункциональным центром, никак не вписывается в то количество и видовое разнообразие услуг,

которые им предоставляются. Возникают сомнения по поводу соблюдения требований законодательства о специальной правоспособности многофункциональных центров как некоммерческих организаций. Все более по объему и характеру своей правосубъектности многофункциональные центры напоминают коммерческие организации. Возникает противоречие между целями создания многофункционального центра и целями – результатами непосредственной его деятельности.

Получается, что в одной плоскости многофункциональный центр однозначно является субъектом административного права. В настоящее время многофункциональные центры по предоставлению государственных услуг, не являясь органом государственной власти, наделены де-факто государственными функциями, признанными избыточными в результате аутсорсинга государственных функций органов исполнительной власти. Как отмечает О.Ю. Усков, публично-правовые учреждения создаются государством в целях ограничения исполнительно-распорядительных полномочий правительства¹.

В другой плоскости – это юридическое лицо, обладая переданными публичными властными полномочиями, не отличается по характеру и формам ответственности от частного юридического лица. Для юридических лиц публичного права, их персонала должны существовать такие формы ответственности, которых нет для «частников» (например, по административной, дисциплинарной линии)².

Государственная услуга должна иметь своей конечной целью достижение определенного результата, за который несет ответственность орган государственной власти, от имени которого предоставляется государственная услуга. Государственный служащий, предоставляющий государственную услугу, и его непосредственный руководитель, курирующий данное направ-

¹ Усков О.Ю. Юридические лица публичного права: понятие и виды // Журнал российского права. – 2010. – № 6. – С. 110.

² Чиркин В.Е. О понятии и классификации юридических лиц публичного права // Журнал российского права. – 2010. – № 6. – С. 96.

ление в органе исполнительной власти, также должны привлекаться к соответствующему виду юридической ответственности.

Основным видом ответственности государственных служащих, не являющихся должностными лицами и предоставляющих государственные услуги, выступает дисциплинарная ответственность. Для руководителей, курирующих деятельность государственных служащих, предоставляющих государственные услуги, должна предусматриваться не только дисциплинарная ответственность, но и административная ответственность в части выполняемых полномочий.

Государственная услуга серьезно отличается от обычной гражданско-правовой услуги. Относительно последней – достижение результата не является конечной целью оказываемой услуги (важно само действие). Предоставление государственной услуги ориентировано на результат.

В связи с этим потребители государственных услуг совершенно не защищены от некачественного предоставления государственных услуг. Используя аналогию гражданского закона, результат действий государственных служащих по предоставлению государственной услуги может не носить конкретного характера. В данном случае уровень удовлетворенности потребителей, количество удовлетворенных заявлений граждан не будет являться основным критерием качества и эффективности предоставления государственной услуги, что недопустимо.

Федеральный закон РФ «О защите прав потребителей» распространяется исключительно на гражданско-правовые отношения. Регулирование правоотношений, связанных с защитой прав потребителей государственных услуг, в действующем законодательстве не регламентируется. Положения гражданского законодательства о защите прав потребителей, по общему правилу, не применяются к публично-правовым отношениям, коими являются правоотношения по предоставлению государственными гражданскими служащими государственных услуг. Рассматривать подобные правоотношения как потребительские нельзя. Да, применение отсылочных норм, регулирующих гражданско-правовую ответственность, не всегда учитывает специфику государственной службы, порождает

пробелы и коллизии в праве, предоставляет возможности произвольных усмотрений лицам, применяющим такие меры¹.

Правоотношение по предоставлению государственной услуги является управленческим отношением, отношением власти-подчинения, характерным для публично-правового регулирования. *Выделим особенности правоотношения по предоставлению государственной услуги:*

– государственная услуга предоставляется от имени органа государственной власти;

– субъектом правоотношения по предоставлению государственной услуги выступает с одной стороны государственный гражданский служащий, с другой стороны – гражданин;

– правоотношение по предоставлению государственной услуги под своим содержанием подразумевает совокупность прав, обязанностей и ответственности органа государственной власти;

– гражданин как субъект правоотношения по предоставлению государственной услуги обязан выполнять требования органа государственной власти (административные регламенты по предоставлению государственных услуг), требования законодательства относительно перечня документов и их форм, подаваемых для оказания государственной услуги.

Таким образом, на ответственность государственных органов исполнительной власти и многофункциональных центров за некачественное оказание услуг должно распространяться публично-правовое регулирование. Государственный орган исполнительной власти должен выступать субъектом публичной ответственности перед гражданами за предоставление некачественных государственных услуг. Ответственность государственных

¹ Буравлев Ю.М. Гражданско-правовые аспекты правового регулирования ответственности государственных служащих // Арбитражный и гражданский процесс. – 2008. – № 7; Тамасханов И.А. Актуальные вопросы ответственности должностных лиц публично-правовых органов // Государственная власть и местное самоуправление. – 2010. – № 1. – С. 21; Карачев А.В. Особенности ответственности государства за вред, причиненный незаконными действиями должностных лиц государственных органов // Государственная власть и местное самоуправление. – 2010. – № 1. – С. 27–29.

ного органа исполнительной власти как юридического лица публичного права должна носить компенсаторный характер и одновременно служить цели обеспечения эффективности государственного управления. Органы исполнительной власти обязаны нести повышенную ответственность перед гражданами за оказанные услуги, по сравнению с ответственностью коммерческих организаций и индивидуальных предпринимателей. Ее нельзя приравнять к гражданско-правовой ответственности юридического лица.

Стратегия правотворческой деятельности на ближайшую перспективу просматривается не в унификации оснований и порядка применения юридической ответственности путем систематизации правовых норм наиболее приемлемыми способами, а в учете видовой специфики дисциплинарной, административной и иных разновидностей ответственности, существующей в системе государственного управления, посредством правового регулирования этих вопросов специализированными нормативными правовыми актами¹.

Целесообразно регламентировать в нормативных правовых актах следующие формы привлечения к ответственности за некачественное оказание государственных услуг: приносить публичные извинения, предоставлять публичную отчетность. Указанные меры принудительного воздействия на нарушителей следует охарактеризовать как правовое закрепление мероприятий *персональной (коллективной) юридической ответственности*. Юридическая ответственность классифицируется:

- по субъектам возложения юридической ответственности;
- по видам правовых последствий (санкций);
- по основаниям возникновения;
- по характеру содержания санкций².

¹ Буравлев Ю.М. Основания юридической ответственности в системе государственной службы // Административное право и процесс. – 2010. – № 1. – С. 11.

² Иванов А.А. Теория государства и права: учебное пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / под ред. В.П. Маляхова. – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2009. – С. 277.

Дифференциация юридической ответственности в системе государственной службы¹ на коллективную ответственность и персональную (как один из видов) обосновывается нами следующим образом:

– юридическая ответственность в системе государственной службы связана с *особыми целями*, которые поставлены как перед государственными исполнительными органами власти, так и перед каждым государственным служащим *за эффективное обеспечение жизнедеятельности общества (населения субъекта Российской Федерации)*.

– характер подобной юридической ответственности выходит за рамки отдельных видов отраслевой юридической ответственности. По сути, она носит *комплексный характер*². Нормы конституционного, финансового, уголовного, административного, трудового, гражданского законодательства, законодательства о противодействии коррупции и собственно нормы, закрепленные в законодательстве о государственной гражданской службе – все они могут выступать юридическими основаниями возникновения ответственности государственных гражданских служащих и государственных органов исполнительной власти.

Ответ на вопрос, почему институт ответственности распространяет свое действие на всех субъектов государственной службы, включая ответственность должностных лиц и коллективную ответственность юридических лиц³, вытекает из установок государства, поставленных перед государственным аппаратом в ходе модернизации государственного управления в Российской Федерации. Например, проводится анализ эффективности деятельности государственных органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации – победившим предос-

¹ Буравлев Ю.М. Основания юридической ответственности в системе государственной службы // Административное право и процесс. – 2010. – № 1. – С. 10–13.

² *Ее следует характеризовать также как надотраслевую юридическую ответственность*. См.: Иванов А.А. Теория государства и права: учебное пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / под ред. В.П. Малахова. – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2009. – С. 278.

³ Буравлев Ю.М. Указ. соч. – С. 12.

твляется поощрение от Правительства РФ. Проигравшие «выстраиваются» в списке регионов под последними номерами. Можно сказать, что такое неблагоприятное последствие никак не относится к юридической ответственности. Что это просто морально-этическая и социальная ответственность органов государственной власти за плохое управление вверенной им территорией. За подобные действия не предусмотрены законные санкции и т.д. Но почему-то не рассматриваются результаты и характер последствий действий (бездействия) государственных органов исполнительной власти, их руководителей и государственного аппарата в целом.

По характеру последствий неэффективное управление приносит больше ущерба, чем просто уголовное преступление физического лица. Лишить свободы юридическое лицо не представляется возможным, а внести некоторые этические и моральные нормы в поле юридической ответственности вполне реально. И это уже частично отражено в законе «О противодействии коррупции», проекте Этического кодекса государственной службы. Общественное порицание, предание гласности неблагоприятных действий органов государственной власти и должностных лиц – должны стать санкциями коллективной и персональной ответственности в системе государственной службы. Сюда же включается и отдельная категория проступков – кадровых, наряду с коррупционными проступками. Этому будет способствовать и нижеприведенный принцип подобной ответственности:

- указанная юридическая ответственность обусловлена *признаком справедливости и неотвратимости возмездия*;
- выражается в большей степени в предупредительно-воспитательной (профилактической), правовосстановительной и сигнализационной функциях¹ юридической ответственности;
- носит *компенсаторный характер*, который выражается как в возмещении причиненного ущерба, восстановлении нару-

¹ Иванов А.А. Теория государства и права: учебное пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / под ред. В.П. Маляхова. – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2009. – С. 284.

шенного права, так и в восстановлении определенного социально-правового состояния;

– данная юридическая ответственность возникает на пересечении многих сфер жизнедеятельности общества и включает в себя элементы политической и социальной ответственности. Особую роль здесь играют социальная и политическая сферы. Небрежное и недобросовестное отношение государственных служащих (не обязательно влекущее невыполнение или ненадлежащее выполнение должностных обязанностей) к своим функциям содействует формированию низких показателей эффективности в деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а следовательно, плохому уровню жизни населения на территории субъекта Российской Федерации.

Неэффективная управленческая деятельность государственных органов государственной власти должна сопровождаться определенными мерами наказания. В качестве примеров приведем: отрешение от должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, отсутствие дачи согласия высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации на назначение высших должностных лиц субъекта Российской Федерации (прокурора и т.п.), назначение финансовой администрации в субъекте Российской Федерации;

– как и конституционная ответственность, носит отсылочный характер санкций и их широкий диапазон¹.

Рассматривая существующую позицию судебной системы относительно распространения Федерального закона «О защите прав потребителей» на правоотношения по оказанию государственных услуг, предлагается:

- разработать и принять отдельный федеральный закон «О государственных услугах и защите прав потребителей»;

- либо дополнить существующий Федеральный закон «Об организации предоставления государственных и муниципальных

¹ Иванов А.А. Теория государства и права: учебное пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / под ред. В.П. Маляхова. – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2009. – С. 278.

ных услуг» от 27 июля 2010 года главой «Защита прав потребителей государственных услуг», что позволит получить обзорное представление о порядке защиты граждан от некачественного оказания услуг. Подобные нормативные правовые акты имеют место в зарубежном законодательстве (Хартия защиты прав потребителей государственных услуг).

Государственная услуга выступает в качестве публично-правовой категории. *Под государственной услугой понимаются законные действия органов государственной власти либо уполномоченных ими субъектов, направленные на приобретение, на удостоверение приобретения, изменения или прекращения прав и обязанностей заявителями.*

Разграничение понятия услуги гражданско-правового характера и государственной услуги как публично-правовой категории позволит установить специфику в процедурах предоставления государственной услуги и применения ответственности за ее неисполнение или ненадлежащее исполнение.

Характеристика государственной услуги как публично-правовой категории:

- правомерность и детальная регламентация в нормативных правовых актах государственной услуги как действия;
- необходимость для заявителя получения результата от выполненного действия со стороны государственного органа (должностного лица);
- безвозмездность предоставления услуги, либо в исключительных случаях она может носить возмездный характер в рамках нормативно установленного размера (государственная пошлина);
- правоотношения между органом государственной власти и заявителем не строятся на условиях приобретения исключительно материальной выгоды.

Следовательно, сущность услуги гражданско-правового характера заключается только в самой услуге и условиях ее возмездности, так как гражданско-правовые отношения строятся на экономической основе. Основной характеристикой государственной услуги как публично-правовой категории является услуга и полученный результат, так как оказывается услуга, как пра-

вило, безвозмездно (например, помещение в дом-интернат для престарелых граждан).

Предлагаем *классификацию причин (условий) некачественного выполнения государственной услуги:*

1) *объективные причины:*

- коллизии законодательства;
- несовершенство норм законодательства;
- сложность применения законодательства в современных условиях ввиду отсутствия реальных механизмов его реализации.

2) *субъективные причины:*

- некомпетентность служащего;
- коррупционные риски.

К числу первостепенных практических задач в сфере кадровой политики ученые отмечают¹:

- повышение научной обоснованности государственной кадровой политики;
- создание новой системы работы с кадрами, профессионального развития персонала государственной службы;
- освоение мирового опыта в управлении человеческими ресурсами.

Юридическая характеристика административной реформы – это, прежде всего, нормативное закрепление ее концептуальных положений и системы механизмов реализации в правовых нормах. Несмотря на важность правовой регламентации процессов административной реформы, ее качество напрямую зависит от политической стабильности структуры общества, социально-экономических показателей, религиозных и идеологических установок. От совокупности интересов людей зависит жизнеспособность законодательных актов, их успешная реализация. Соответствие интересов общества содержанию нормативно-правовых установок позволяет реально исполнять правовые требования. Противоречие же приводит к отмене или формальному су-

¹ Баркин В.А. Актуальные вопросы современной кадровой политики в системе государственной службы // научно-практический журнал Северо-Западной академии государственной службы. – 2005. – № 3. – С. 22.

ществованию отдельных законов, когда политическая власть заставляет общество соблюдать не устраивающие его законодательные положения. Это своего рода юридические конфликты и коллизии, которые необходимо решать.

С другой стороны, за сравнительно небольшой исторический отрезок времени был осуществлен первоначальный этап становления федерального законодательства и законодательства субъектов РФ. Можно даже сказать, произошел крупнейший скачок от партийно-правовых догм к общепринятым международным стандартам и новому восприятию правовой действительности гражданским обществом. Итоги административной реформы воспринимаются неоднозначно, поэтому их анализ будет способствовать выявлению позитивного опыта и устранению ошибок.

На наш взгляд, реализация положений российской административной реформы с учетом моделей административного реформирования западных стран может привести к совершенно неожиданным результатам. Это связано с тем, что традиционно процессы совершенствования управленческих структур в России проходили и проходят медленно, а иногда и мучительно, не всегда достигая желаемых результатов. Обычно государство ставило перед реформой обширные задачи, несоизмеримые с возможностями и ресурсами страны. Это оборачивалось разрастанием государственного аппарата, увеличением выделения денежных средств на его содержание¹. Кроме того, все проводимые усовершенствования государственного управления представляли собой бесконечные этапы преобразований и их последствий. Для успешного завершения административной реформы в настоящее время необходимо укрепить статус государственных (муниципальных) служащих. Окончательно сформировать способы защиты прав государственных (муниципальных) служащих и их правовой регламентации (рассмотрение индивидуальных служебных споров, деятельность комиссий по урегулированию конфликта интересов, создание органа по управлению государственной службой).

¹ Ключевский В.О. Русская история: Полный курс лекций в 3-х книгах. – М., 1993. Т. 3. – С. 132.

ГЛАВА 2. МОДЕЛИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ КАДРОВОЙ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ

2.1. Принципы государственной кадровой политики на государственной гражданской службе

Моделирование государственной кадровой политики в сфере государственной гражданской службы должно осуществляться на основе базисной Концепции кадровой политики, официально утвержденной на федеральном уровне государственной власти¹. Отсутствие официально признанной Концепции порождает непоследовательное развитие государственной кадровой политики, без учета основных ее принципов формирования и реализации. В связи с этим, описание государственной кадровой политики как правового явления представляется довольно сложным.

Правовая регламентация кадровой политики в органах государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляется фрагментарно и, как правило, в федеральных нормативных правовых актах. Федеральный закон РФ от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» не закрепляет понятия кадровой политики, ее принципов реализации, функций, форм и методов. Все правовое моделирование кадровой политики в сфере государственной гражданской службы ограничивается косвенным закреплением отдельных ее положений.

Статья 4 вышеуказанного федерального закона указывает на принципы гражданской службы и один из них: единство правовых и организационных основ федеральной гражданской службы и гражданской службы субъектов Российской Федерации. В

¹ Модель (от латинского *modulus*) – схема, изображение, описание какого-либо предмета, явления или процесса в природе и обществе, изучаемые как их аналог. (Иллюстрированный словарь иностранных слов /авт.-сост. Е.А. Гришина. – М., 2008. – С. 156.)

главе 7 этого же федерального закона, именуемой «Персональные данные гражданского служащего. Кадровая служба государственного органа», закрепляется статья 44, посвященная кадровой работе.

Сущность кадровой работы регламентируется как 19 направлений кадровой работы, осуществляемой подразделением государственного органа по вопросам государственной службы и кадров.

К ним относятся такие направления, как:

- формирование кадрового состава для замещения должностей гражданской службы;
- подготовка предложений о реализации положений нормативных правовых актов о гражданской службе;
- организация подготовки проектов актов государственного органа, связанных с поступлением на гражданскую службу, ее прохождением, заключением служебного контракта, назначением на должность гражданской службы и т.д.

В статье 60 Федерального закона РФ от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» определяются основные *принципы и приоритетные направления формирования кадрового состава гражданской службы*. К принципам формирования кадрового состава гражданской службы относятся:

- назначение на должность гражданской службы гражданских служащих с учетом их заслуг в профессиональной служебной деятельности и деловых качеств;
- совершенствование профессионального мастерства гражданских служащих.

Рассматривая вышеуказанные принципы, следует отметить, что они представляют собой лишь часть принципов кадровой политики на государственной гражданской службе. Не умаляя значения правовых норм Федерального закона РФ от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», нужно сказать, что принципы формирования кадрового состава гражданской службы далеки по своему содержанию от аналогичных принципов в мировой практи-

ке. Кроме того, принципы кадрового состава гражданской службы юридически сформулированы некорректно. Например, оборот «профессиональное мастерство гражданских служащих» следует заменить, причем на следующее словосочетание «профессиональная компетенция и культура гражданских служащих». Компетенция представляет собой совокупность знаний, навыков, способностей управленческого персонала на разных уровнях управления¹. Думается, что профессиональное мастерство как признак профессиональных умений и навыков присущ больше квалификационным характеристикам рабочих.

Отсутствие конкретизации понятия «заслуг в профессиональной служебной деятельности» и унифицированной классификации деловых качеств государственных гражданских служащих делает трудно реализуемым вышеуказанные законодательно определенные принципы формирования кадрового состава гражданских служащих.

В общеправовом плане «принцип» определяется как отношение, от которого зависят все другие отношения системы. Понять принцип действия или устройства того или иного объекта – значит понять его самую суть². Действие принципов права состоит в том, что право оказывает регулирующее воздействие на социальную сферу через внедрение особых общественных отношений – правовых отношений, которые во взаимодействии с иными социальными связями и зависимостями субъекта формируют его фактическое правомерное поведение³.

¹ Знания представляют собой совокупность идей, информации, ценностей человека, формируемых в процессе воспитания, обучения и общения. Навыки – это совокупность знаний и опыта, которые складываются под воздействием внешней и внутренней мотивации и тщательной оценки действий в определенных ситуациях. См.: Ксенофонтова Х. Компетенции управленческого персонала и формирование конкурентных преимуществ предприятия // Человек и труд. – 2010. – № 7. – С. 63.

² Протасов В.Н. Принцип действия права // Вестник Российской правовой академии. – 2008. – № 1. – С. 6.

³ Протасов В.Н. Принцип действия права // Вестник Российской правовой академии. – 2008. – № 1. – С. 7.

Принципы кадровой политики следует классифицировать на общие принципы, специальные принципы и профессиональные принципы. Следует отметить, что ученые выделяют общеправовые принципы государственной службы в целом: гуманизма, демократизма, федерализма, законности, открытости, ответственности¹.

Представленная нами классификация такова:

– *общие принципы* предназначены для всей сферы кадровой политики на государственной гражданской службе, включая федеральный уровень;

– *специальные принципы* применяются для достижения конкретно определенных задач кадровой политики или ограничены в сфере реализации (например, территорией субъекта Российской Федерации);

– *профессиональные принципы* используются для претворения в жизнь задач кадровой политики, требующих от субъектов кадровой политики специальных теоретических знаний и практических навыков, применяющихся исключительно в сфере государственной службы.

Как отмечалось в первой главе исследования, к *общим принципам* относятся принципы:

- публичности;
- законности;
- объективности;
- нормативности;
- системности;
- демократизма;
- взаимодействия субъектов кадровой политики с органами государственной власти и структурами гражданского общества;
- коллективной ответственности субъектов кадровой политики.

Принцип системности предполагает такой процесс реализации кадровой политики, при котором формирование и развитие

¹ Максимова Н.А. Конституционные основы государственной службы Российской Федерации // Вестник СГАП. – 2008. – № 1(59). – С. 76.

кадрового состава гражданских служащих осуществляется на основе планирования работы с кадрами. Планирование работы с кадровым составом органов государственной власти заключается в целостном объединении всех элементов кадровой работы. Это – мониторинг кадровой ситуации в органе государственной власти, планирование подготовки, переподготовки и повышения квалификации гражданских служащих, ротация кадров, планирование индивидуального прохождения гражданской службы государственным служащим и т.п. Системность реализации кадровой политики на государственной гражданской службе означает еще установление *единого порядка кадровой работы* во всех органах государственной власти субъекта Российской Федерации. Он обуславливается правовым закреплением строгой последовательности действий кадровых служб при осуществлении кадровых процедур.

Принцип законности – это *строгое следование требованиям законодательства, преобладающее значение норм права* при реализации кадровой политики на государственной гражданской службе субъекта Российской Федерации. Законность как принцип, реализуемый в сфере действий публичной власти, служит критерием обоснования служебной деятельности государства, имеет абсолютное императивное значение¹.

Принцип объективности реализации кадровой политики означает необходимость *отражения действительного состояния объекта* ее воздействия – кадрового состава органов государственной власти. Объективное отражение реального состояния кадрового потенциала гражданской службы подразумевает строгий подход к следующим кадровым мероприятиям:

- определению соответствия гражданского служащего квалификационным требованиям по должности государственной гражданской службы;

- прогнозированию количественного и качественного состава специалистов, в которых нуждается орган государственной власти;

¹ Максимова Н.А. Конституционные основы государственной службы Российской Федерации // Вестник СГАП. – 2008. – № 1(59). – С. 78.

- формированию перспектив создания новых органов государственной власти и их структурных подразделений;
- разработке кадровой стратегии органа государственной власти и др.

Принцип нормативности реализации кадровой политики взаимосвязан с принципом системности кадровой политики. Это – *обязательность правовой регламентации единого порядка осуществления кадровой работы* кадровыми службами всех органов государственной власти субъекта Российской Федерации. Без правового определения четкой последовательности кадровых процедур, их детального описания соблюдение принципа системности реализации кадровой политики невозможно. Для более четкого понимания принципа нормативности реализации кадровой политики раскроем содержание понятий, используемых в приводимых определениях.

Кадровая процедура. Она представляет собой официально установленный порядок действий кадровой службы и привлекаемых структурных подразделений органа государственной власти для осуществления определенного направления деятельности кадровой службы (Федеральный закон РФ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»). В настоящее время официально закреплены только кадровые процедуры проведения конкурса на замещение вакантных должностей гражданской службы, аттестации гражданских служащих и, отчасти, квалификационного экзамена. Многие из кадровых процедур не разработаны и не внедрены в деятельности органов государственной власти (оценка эффективности профессиональной служебной деятельности гражданских служащих, разработка кадровой стратегии органа государственной власти и т.п.).

Кадровый процесс. Процесс является частью деятельности, ее составным элементом. В настоящее время принято выделять четыре элемента деятельности – цель, средство, процесс и результат деятельности¹. Соответственно правовая деятельность

¹ Малешин Д.Я. Структура гражданской процессуальной ответственности // Вестник МГУ. – 2010. – № 4. – С. 38–39.

также состоит из четырех элементов. Ранее нами рассматривалась сущность кадровой политики как определенного вида правовой и управленческой деятельности. Он заключается в последовательной смене кадровых процедур и направлен на достижение определенной задачи реализации кадровой политики. Например, одной из приоритетных задач кадровой политики выступает формирование высокопрофессионального кадрового состава органов государственной власти. Для выполнения указанной задачи необходимо реализовать такие кадровые процедуры, как разработка и внедрение кадровой стратегии органа государственной власти, мониторинг кадровой ситуации в органе государственной власти, конкурс на замещение вакантных должностей, планирование индивидуальной карьеры гражданского служащего, аттестация, квалификационный экзамен.

Принцип публичности означает *открытость и прозрачность информации о кадровых процессах и состоянии кадрового состава* в органах государственной власти субъекта Российской Федерации для общественности региона. Это публичная демонстрация результатов реализации кадровой политики на государственной гражданской службе, за исключением материалов и документов, составляющих государственную или служебную тайну.

Государственное управление может быть социально результативным только при условии непрерывного обмена информацией между ее источником и потребителем¹. В силу открытости государственной службы требуется, чтобы органы управления государственной службой и их должностные лица осуществляли мониторинг и учет общественного мнения граждан в решении задач непосредственного государственного управления².

Под прозрачностью в деятельности органов государственной власти субъекта Российской Федерации в сфере кадровой политики понимается не только размещение соответствующих материа-

¹ Инновационная подготовка кадров государственной службы / под общ. ред. В.Л.Романова, Л.А. Василенко. – М.: РАГС, 2006. – С. 11.

² Максимова Н.А. Конституционные основы государственной службы Российской Федерации // Вестник СГАП. – 2008. – № 1(59). – С. 79.

лов в печатных средствах массовой информации, присутствие на заседаниях государственных органов¹, публикация официальных нормативных правовых актов, но и помещение информации на интернет-сайтах органов государственной власти субъекта Российской Федерации. К подобным информационным ресурсам относится информация о размере доходов высшего должностного лица субъекта Российской Федерации и должностных лиц, замещающих государственные должности субъекта Российской Федерации, а также членов их семей. Например, на информационном портале администрации Липецкой области в Интернете были размещены сведения о доходах главы администрации Липецкой области. Обязательно интернет-ресурсы используются для публикации информации о проведении конкурсов на замещение вакантных должностей гражданской службы.

Развитые коммуникационные услуги позволяют гражданам контролировать власть и ее решения путем их непрямого контакта с ней. В этой связи возможность непрямого участия граждан и сформированных ими структур позволяет легко обратиться к руководству государства и требовать от властных структур учета или реализации своих интересов, независимо от места нахождения граждан и их статуса в общественной или политической иерархии². Открытость и прозрачность деятельности органов исполнительной власти являются важнейшими показателями эффективности их функционирования при реализации установленных полномочий, а также необходимым элементом постоянной и качественной связи между гражданами и органами исполнительной власти³.

¹ Зайцева Г.А. Повышение прозрачности деятельности органов исполнительной власти Российской Федерации в контексте задач административной реформы // Государственная власть и местное самоуправление. – 2008. – № 5. – С. 19.

² Судорогин О. Новая роль информационного пространства в XXI веке // Власть. – 2009. – № 1. – С. 30.

³ Зайцева Г.А. Повышение прозрачности деятельности органов исполнительной власти Российской Федерации в контексте задач административной реформы // Государственная власть и местное самоуправление. – 2008. – № 5. – С. 16.

Публично-правовое назначение государственной службы предопределяет гласность, согласно которой государственно-служебная деятельность носит открытый и доступный обществу характер и выражается в объективном информировании общества о государственно-служебных процессах¹. Следует отметить, что законодатель не использует понятие гласности при регламентации принципов государственной гражданской службы. Так, в Федеральном законе РФ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» закреплён не принцип публичности, а принцип открытости государственной гражданской службы. Рассмотрев лингвистическое значение прилагательных «публичный», «гласный» и «открытый», укажем на их синонимичное значение. Причём, прилагательное «публичный» (лат. *publicus* – общественный) – совершающийся в присутствии публики, открытый, гласный; общественный, не частный более объёмно по содержательной характеристике. На наш взгляд, оно объективнее всего отражает значение данного принципа реализации кадровой политики на государственной службе.

Принцип демократизма. Выражает саму суть государственной службы как общественно значимой управленческой деятельности². Он закреплён и в Конституции Российской Федерации, и в Федеральном законе РФ «О государственной гражданской службе Российской Федерации, и законах субъектов Российской Федерации о гражданской службе. Реализуется как:

- равенство граждан при поступлении на государственную гражданскую службу;
- возможность общества взаимодействовать с субъектами кадровой политики и воздействовать на них, используя принцип публичности;
- равенство субъектов кадровой политики при реализации правомочий в данной сфере, в пределах установленных законодательством.

¹ Максимова Н.А. Конституционные основы государственной службы Российской Федерации // Вестник СГАП. – 2008. – № 1(59). – С. 78.

² Там же. – С. 77.

Демократия невозможна без существования конкуренции, и ее целью является достижение предельного многообразия социальной жизни общества¹. Одно из главных оснований демократического общества – это установление единых и понятных «правил игры» для всех субъектов. Эти правила должны выражаться не только в принципах, но и в механизмах, обеспечивающих прозрачность власти и доступ к ее информационным ресурсам².

Развитие электронного правительства является одним из важнейших условий реализации принципа демократизма на государственной гражданской службе. Поэтому наряду с концепцией электронного правительства развивается идея «электронной демократии», которая предоставляет гражданам неисчерпаемые возможности участия в жизни страны и наглядность результатов их действий³.

Принцип взаимодействия субъектов кадровой политики с органами государственной власти и структурами гражданского общества. Взаимодействие субъектов кадровой политики с органами государственной власти и структурами гражданского общества должно носить компенсаторный характер. Прежде всего, это оказание взаимной помощи и поддержки друг друга: научной, методической, правовой и т.п. Наличие слаженной системы взаимодействия субъектов кадровой политики позволит создать эффективно действующие формы их обратной связи со структурами гражданского общества. К таким формам относится, например, институт обращений граждан в органы государственной власти⁴.

¹ Галкина Е. Демократия и гражданское общество (поиск оптимальных моделей и путей развития) // Власть. – 2009. – № 4. – С. 42.

² Россошанский А. Проблема информационной открытости публичной власти в современной России // Власть. – 2009. – № 11. – С. 29.

³ Сундагова О.Ю., Ходина Э.В. Развитие «электронной демократии» в странах Запада // Государственная власть и местное самоуправление. – 2008. – № 9. – С. 48.

⁴ Румянцева В.Г., Им В.В. Альтернатива судебной защиты прав, свобод и законных интересов личности – институт обращений граждан в органы государственной и местной власти // Государственная власть и местное самоуправление. – 2008. – № 5. – С. 6–9.

Принцип взаимной (коллективной) ответственности субъектов кадровой политики. На смену традиционной бюрократической зависимости и иерархической подчиненности постепенно приходит принцип ответственности власти за выполнение своих функций¹. Работники сферы государственного управления помимо выполнения ими своих функциональных обязанностей несут большую социальную ответственность перед обществом и отдельными гражданами². Позитивное значение принципа ответственности в области государственной службы связано с требованиями профессионализма и компетентности государственных служащих³. Этот принцип кадровой политики основан на *необходимости солидарной ответственности субъектов кадровой политики*. Недостатки и ошибки в деятельности одного субъекта кадровой политики обязательно имеют причину своего возникновения в работе другого субъекта кадровой политики. Каждый субъект обязан отвечать за кадровые проступки в пределах имеющихся полномочий. Например, в юридической литературе неоднократно упоминается о внедрении мер ответственности руководителей и иных государственных служащих, включая *персональную ответственность* за принимаемые решения⁴.

Служебная деятельность осуществляется в различных сферах общественной жизнедеятельности и затрагивает все разнообразие прав, свобод и других социально важных благ; отношений и ценностей. Интересы службы защищаются правовыми средствами разной отраслевой природы, при этом для правоприменителя крайне важна ясность в различении преступлений

¹ Судорогин О. Новая роль информационного пространства в XXI веке // Власть. – 2009. – №1. – С. 32.

² Магомедов Е. Коррупция в органах государственной власти и управления: социологический анализ и прогноз // Государственная служба. – 2010. – № 4. – С. 14.

³ Максимова Н.А. Конституционные основы государственной службы Российской Федерации // Вестник СГАП. – 2008. – № 1(59). – С. 79.

⁴ Буравлев Ю.М. Основания юридической ответственности в системе государственной службы // Административное право и процесс. – 2010. – № 1. – С. 11.

и проступков по службе¹. Более того, нечеткое законодательное соотношение должностных (служебных) преступлений и должностных (служебных, дисциплинарных) проступков – одна из тенденций, обозначенная в развитии норм о служебных правонарушениях². Предлагаем понятие кадрового проступка.

Кадровый проступок – это виновное действие либо бездействие субъекта кадровой политики, нарушающее установленный порядок осуществления кадровых процедур и причиняющее вред нормальному движению кадровых процессов в органе государственной власти субъекта Российской Федерации.

Предложение данного понятия обусловлено тем, что многие из нарушений, имеющих в сфере управления кадрами, не конкретизированы в качестве дисциплинарных проступков и никак не отражены в действующем законодательстве об ответственности гражданских служащих. Например, нерационально составленное штатное расписание, умышленное создание негативного морально-психологического климата в коллективе.

За эти проступки сложно применить имеющиеся в правовом арсенале меры наказания, но именно подобные действия субъектов кадровой политики приводят к дестабилизации деятельности органа государственной власти либо его структурного подразделения. Угроза общественного порицания, огласки некорректных действий и некоторые другие меры, на наш взгляд, помогут сформировать должное поведение у субъектов кадровой политики. Дополнительно будет создаваться соответствующее нетерпимое отношение общественности и самих гражданских служащих к фактам кадровых проступков. Следовательно, формирование коллективной ответственности субъектов кадровой политики является серьезным фактором в предотвращении совершения нарушений кадровой работы. В этом случае на место неэффективных руководителей могут прийти дальновидные ру-

¹ Безверхов А.Г. Тенденции развития отечественного законодательства о служебных правонарушениях: продолжение уголовно-правового анализа // Российская юстиция. – 2010. – № 8. – С. 20.

² Там же. – С. 20.

ководители, соблюдающие принципы законности и нравственные основы государственной службы.

Специальные принципы кадровой политики. Это совокупность принципов, одни из которых применяются исключительно на территории субъекта Российской Федерации (к ним относятся: территориальность и принцип взаимодействия субъектов кадровой политики с органами местного самоуправления), другие являются особыми и предназначены для реализации определенной цели (программно-целевая реализация).

Специальные принципы включают в себя:

- территориальность;
- открытости системы кадровой политики;
- программно-целевую и структурно-функциональную реализацию;
- принцип взаимодействия субъектов кадровой политики с органами местного самоуправления;

Принцип территориальности отражает *особенности реализации кадровой политики на территории субъекта Российской Федерации*. Например, для республик, входящих в состав Российской Федерации, он предполагает соблюдение пропорционального сочетания в кадровом составе органов государственной власти субъекта РФ представителей преобладающей народности и иных национальностей. В других субъектах Российской Федерации данный принцип направлен на формирование многообразия кадровых технологий и процедур, полноту осуществления кадровых процессов, основывающихся на научных познаниях и правовых нормах.

Принцип открытости системы кадровой политики. Как известно, развиваются и совершенствуются только открытые социальные системы. Гражданское общество использует открытые государственные системы, что подразумевает юридическую совместимость, а также не только правоустановление, но и правообеспечение¹. Парадокс современной ситуации заключается в

¹ Нестеров А.В. Юридические аспекты электронных административных регламентов // Вестник Российской правовой академии. – 2005. – № 4. – С. 13.

том, что закрыться, изолироваться от проникновения инноваций не способно ни одно общество¹.

Данный принцип позволяет формировать системную модель кадровой политики в сфере государственного управления с помощью использования инноваций в кадровой работе. Ее внедрение предполагает обязательное наличие государственного органа по управлению государственной службой, наличие обеспечивающей нормативной базы, а также распределенной организационно-управленческой структуры и отраслевой системы образовательных учреждений². Кроме того, повсеместное использование в практической деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации методов и принципов «электронного правительства». Это – более активное вовлечение граждан через Интернет в систему государственного управления³.

Состояние замкнутости, обособленности и связанное с ним непонимание действий власти обществом⁴ должны смениться полной и объективной открытостью деятельности публичной власти перед населением. Ученые предполагают, что «закрытость» политической власти в России – это традиция, имеющая глубокие социокультурные основания, которые нельзя искоренить в одночасье⁵. Следовательно, решить данную проблему возможно путем объединения правовых методов и изменения ценностных ориентаций государственных служащих.

Программно-целевой принцип в настоящее время широко применяется как на федеральном уровне, так и на региональном уровнях государственной власти. Использование программно-

¹ Наумов С. Ю., Константинова Л.В., Чепляев В.Л. Социальные инновации в кадровой политике: основные проблемы и направления реализации // Вестник ПАГС. – 2009. – № 1 (18). – С. 133.

² Там же. – С. 133.

³ Судорогин В. Новая роль информационного пространства в XXI веке // Власть. – 2009. – № 1. – С. 29.

⁴ Россошанский А. Проблема информационной открытости публичной власти в современной России // Власть. – 2009. – № 11. – С. 29.

⁵ Там же. – С. 33.

целевого принципа регламентировано в федеральных нормативных правовых актах. Выделение данного принципа в специальные обусловлено тем, что *его реализация обладает строго определенной направленностью и нормативно установленными формами*. Прежде всего, это программы развития государственной гражданской службы, т.е. форма реализации. Программы развития государственной службы утверждаются указами Президента РФ, принимаются в форме законов субъектов Российской Федерации. Строго определенная направленность программы развития государственной службы выражается и в самом наименовании документа, и в его содержании. Так, программа развития государственной службы предусматривает основные цели, задачи и план намеченной деятельности в сфере улучшения состояния кадрового состава и кадровых процессов в органах государственной власти субъектов Российской Федерации. Хотя и программы развития государственной гражданской службы не лишены недостатков. Анализ принятых субъектами Российской Федерации программ и планов реформирования государственной службы показывает, что нередко они ориентированы на повышение эффективности исполнения служащими внутриаппаратных функций, а не кардинальное изменение внешней среды¹.

Кадровые процессы и управление ими представляют собой определенные управленческие действия. Следовательно, структурно-функциональная реализация кадровой политики объясняется тем, что доминирующим при систематизации управленческих взаимодействий на государственной службе является структурно-функциональный подход, раскрывающий управленческие взаимодействия с точки зрения специфики выполняемых функций и направленности «управляющего воздействия»². Реализация тесно связана с регулированием. Суть правового регу-

¹ Хомутова О.Ю. Региональная кадровая политика в условиях административной реформы // *Viesoji politika ir administravimas*. – 2006. – №18. – С. 5.

² Осипова И.Н. К проблеме классификации управленческих взаимодействий на государственной службе // *Вестник ПАГС*. – 2009. – № 11 (19). – С. 5.

лирования заключается в создании правовых структур, установлении целесообразных отношений между субъектами в определенной социальной сфере через предоставление им субъективных юридических прав и возложение субъективных юридических обязанностей с тем, чтобы вызвать нужное поведение¹.

Формирование правового регулирования основ кадровой политики ведет к законной и эффективной реализации сложившихся правоотношений, которые выражаются во взаимосвязях и зависимостях между субъектами кадровой политики. В данном случае, правоотношение состоит из связей органа государственной власти и государственного гражданского служащего, основанных на достижении целей государственного управления и эффективном выполнении государственных функций. Сложившееся правоотношение будет социально полезно в том случае, когда один субъект – гражданский служащий будет правомерно действовать, качественно выполняя свои должностные обязанности. Тем самым будет обеспечиваться реализация функций государства, включая государственные функции органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

Принцип взаимодействия субъектов государственной кадровой политики с органами местного самоуправления косвенно закреплен в Федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Он предусматривает наличие унифицированных положений кадровой политики на государственной и муниципальной службе: относительно конкурсных, аттестационных процедур, проведения квалификационного экзамена, присвоения классов чин. Помимо этого, взаимодействие субъектов государственной кадровой политики и органов местного самоуправления происходит при осуществлении деятельности муниципальных многофункциональных центров по предоставлению государственных и муниципальных услуг населению.

Профессиональные принципы включают в себя:

– справедливую оценку результатов деятельности;

¹ Протасов В.Н. Принцип действия права // Вестник Российской правовой академии. – 2008. – № 1. – С. 7.

- планирование должностного роста;
- систематичность повышения квалификации;
- качественное осуществление функциональной нагрузки государственным служащим, включая предоставление государственных услуг;
- принцип нормирования функциональной нагрузки;
- принцип непрерывности профессионального образования государственных гражданских служащих;
- стабильность и поэтапность профессиональной карьеры;
- зависимость продвижения по службе от уровня профессиональной компетенции и эффективности служебной деятельности.

Назначение профессиональных принципов в том, чтобы сформировывалась система и механизмы, призванные обеспечить востребованность поистине важнейшего национального ресурса общества – профессионального опыта людей¹.

Принцип непрерывности профессионального образования государственных гражданских служащих. Становится актуальным, чтобы государственная служба была адекватна как быстро изменяющимся потребностям населения и ожиданиям общества, так и изменяющимся функциям государства. Выход из данного положения состоит в создании системы непрерывного обучения государственных служащих².

Существенную роль в формировании нового поколения управленцев может сыграть реализация программ непрерывного профессионального образования, начиная с довузовской подготовки³. Реализация данного принципа возложена на несколько специализированных учебных заведений, к числу которых относится «Сколково»⁴ и новый объединенный университет – Рос-

¹ Турчинов А.И. Кадровая безопасность России: постановка проблемы // Государственная служба. – 2010. – № 4. – С. 20.

² Капаров С. Г. Основные тенденции в сфере казахстанской государственной службы // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2010. – № 2. – С. 85.

³ Дряхлова В. Довузовская подготовка управленческих кадров // Власть. – 2009. – № 4. – С. 95.

⁴ На сколковском меридиане // Парламентская газета. – 2010. – 15 октября.

сийская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации.

Направление учебной и научно-исследовательской деятельности последнего заключается в формировании многоуровневой непрерывной подготовки государственных гражданских служащих. (Создание Президентских лицеев, деятельность факультетов среднего профессионального образования (ФСПО) по подготовке специалистов среднего звена по управленческим специальностям на базе основного общего образования (9 классов)¹.) Необходимо отметить, что подобная многоуровневая система подготовки государственных служащих использует качественно новые методы управления.

Многоуровневая система подготовки государственных служащих имеет свои преимущества: наличие более глубокой мотивации обучения, тесная связь общетеоретических, общепрофессиональных и специальных дисциплин, возможность выстроить образовательную и профессиональную траекторию². В системе многоуровневой непрерывной подготовки государственных служащих довузовская подготовка видится как институт ранней профилизации молодежи, а также как технология профессиональной идентификации будущего специалиста³. Основные задачи обучения в системе дополнительного образования заключаются в следующем:

- обучение – это путь к формированию новых личностных качеств и навыков для решения проблем;
- обучение должно влиять на понимание сложности происходящих процессов и стимулировать к более высокому качеству работы;
- ориентация обучения должна быть направлена на достижение конкретных результатов⁴.

¹ Дряхлова В. Указ. соч. – С. 96.

² Там же. – С. 97.

³ Там же. – С. 98.

⁴ Усольцева О.А. Современные особенности обучения чиновников в системе дополнительного образования // Социология власти. – 2009. – № 1. – С. 198.

Формирование базового образовательного центра по подготовке высококвалифицированных государственных служащих¹. Увеличение разрыва между сложностью решаемых государством задач и уровнем квалификации государственных служащих на всех уровнях управления требует пересмотра программ обучения государственных служащих².

Принцип качественного осуществления функциональной нагрузки государственным служащим, включая предоставление государственных услуг. Для контроля за качеством государственных услуг требуется обеспечение обратной связи с их пользователями – населением, что быстрее и эффективнее делать через информационное пространство³.

Принцип систематичности повышения квалификации. Социологическое исследование, проведенное Дальневосточной академией государственной службы и направленное на выявление явления дополнительного образования как элемента кадровой политики, показало позитивные результаты. Итоги опроса подтверждают, что в субъектах Российской Федерации сложилась определенная система, ориентированная на удовлетворение образовательных потребностей органов государственной власти⁴. Среди приоритетных направлений выделяется система переподготовки и повышения квалификации государственных служащих, с упором на преподавание юридических дисциплин и на их аксиологическую и антикоррупционную составляющие⁵. Внедрение индивидуальных планов обучения, на основе кото-

¹ Капаров С. Г. Основные тенденции в сфере казахстанской государственной службы // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2010. – № 2. – С. 88.

² Лобанов В.В. Модернизация государственного управления: проблемы и решения // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2010. – № 2. – С. 143.

³ Судорогин В. Новая роль информационного пространства в XXI веке // Власть. – 2009. – № 1. – С. 32.

⁴ Усольцева О.А. Современные особенности обучения чиновников в системе дополнительного образования // Социология власти. – 2009. – №1. – С. 198.

⁵ Касаева Т.В. Правовая культура государственных служащих как фактор повышения ответственности перед обществом // Государственная власть и местное самоуправление. – 2010. – № 4. – С. 38.

рых будут заранее подбираться соответствующие персональные образовательные программы государственных служащих¹.

Принцип зависимости продвижения по службе от уровня профессиональной компетенции и эффективности служебной деятельности. Огромную роль в данном кадровом процессе играет четкое и последовательное формулирование квалификационных требований к профессиональным знаниям и навыкам государственных гражданских служащих.

В субъектах Российской Федерации издаются отдельные нормативные правовые акты, регламентирующие перечни квалификационных требований². Они различаются и по содержанию, и по характеру закрепляемых квалификационных требований. Как правило, квалификационные требования распределяются по категориям и группам должностей государственной гражданской службы, делятся на общие требования и специальные.

К общим квалификационным требованиям к профессиональным знаниям и навыкам относятся³:

- знание Конституции Российской Федерации, федерального законодательства, законодательства субъекта Российской Федерации о государственной гражданской службе и применительно к исполнению должностных обязанностей;
- знание нормативно-правовых основ, определяющих статус, структуру, компетенцию, организацию и деятельность органов государственной власти субъекта Российской Федерации;

¹ Капаров С.Г. Основные тенденции в сфере казахстанской государственной службы // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2010. – № 2. – С. 90.

² О квалификационных требованиях к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей государственных гражданских служащих, замещающих должности государственной гражданской службы в администрации области: постановление администрации Тамбовской области от 29 сентября 2006 года № 1104.

³ О квалификационных требованиях к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения гражданскими служащими, замещающими должности государственной гражданской службы в администрации Владимирской области: постановление губернатора Владимирской области от 31 мая 2007 года № 382.

- знание правил служебного распорядка, документооборота, норм охраны труда, порядка работы со сведениями, составляющими государственную тайну;
- навыки организации личного труда и планирования рабочего времени;
- навыки владения оргтехникой и средствами коммуникации, современными средствами работы с информацией;
- навыки владения деловым стилем современного русского языка и общения.

Специальные квалификационные требования к профессиональным знаниям и навыкам классифицируются по категориям и группам должностей государственной гражданской службы. Специальные профессиональные знания подтверждаются документом государственного образца о высшем или среднем профессиональном образовании по направлениям подготовки, соответствующим направлениям деятельности структурного подразделения в органе государственной власти субъекта Российской Федерации. Для категории «руководители» требуется наличие документа о высшем профессиональном образовании по направлению служебной деятельности, и желательно по одному из дополнительных направлений: государственное и муниципальное управление, управление персоналом, юриспруденция.

К категории «руководители» предъявляются требования о знаниях основ права, экономики, государственного и муниципального управления, управления персоналом. Навыки, необходимые для руководителей, прежде всего: умение принимать управленческие решения, контролировать их исполнение, разрешать конфликты, обобщать информацию, проводить публичные выступления, руководить подчиненными, выстраивать межличностные отношения и мотивировать должное поведение сотрудников. Для высшей группы должностей категории «руководители» дополнительно требуются умения проводить стратегическое планирование и анализ развития соответствующей сферы деятельности, взаимодействовать со средствами массовой информации.

Для профессиональных категорий должностей государственной гражданской службы требуются умения аналитической и организационной работы, системного подхода к решению задач, разработки проектов законов и иных нормативных правовых актов, составления и исполнения перспективных и текущих планов, ведения служебного документооборота, организационной работы и непосредственной работы с гражданами, консультирования. «Обеспечивающие специалисты» должны обладать навыками аналитической и организационной работы, систематизации и подготовки информационных материалов, а младшей группы должностей – работать с информацией и составлять документы справочного и информационного характера.

Нормативное обозначение и последующая реализация принципов кадровой политики на государственной гражданской службе субъектов Российской Федерации позволит совершенствовать не только законодательную основу организации и прохождения гражданской службы, но и саму систему гражданской службы и деятельности кадровых служб органов государственной власти.

2.2. Виды субъектов государственной кадровой политики на государственной гражданской службе и их полномочия

Субъекты государственной кадровой политики в государственной гражданской службе субъекта Российской Федерации одновременно образуют некую систему и в то же время самостоятельны в осуществлении закрепленных за ними функций. Говорить об объективном существовании системы субъектов кадровой политики было бы преждевременным. В настоящее время она представляет собой абстрактную ее видимость. Определяется правовой статус каждого субъекта кадровой политики в отдельности. Система характеризуется таким формальным признаком, как наличие ее правовой регламентации в нормативных документах. До сих пор указанный формальный признак в отношении системы субъектов кадровой политики не закреплен

– официальное нормативное признание самой системы субъектов кадровой политики. И с точки зрения принятия в официальном порядке, и с точки зрения существования исключительно для «видимости».

Система является совокупностью связанных друг с другом элементов, находящихся в закономерной последовательности, расположении и связи. Создание стройной системы субъектов государственной кадровой политики – это рубикон процесса реализации кадровой политики. Установление обязательной взаимной поддержки и ответственности между субъектами кадровой политики отсутствует. Именно субсидиарный характер взаимоотношений субъектов кадровой политики и формирует системность взаимосвязей.

Системность требует также единообразного, стереотипного поведения всех субъектов государственной кадровой политики. Использование стандартных условий в деятельности субъектов кадровой политики на всех ее уровнях позволяет следовать унифицированным правилам. Типовые правила, порядок осуществления кадровых процедур препятствуют стихийному воспроизводству кадров в системе государственной гражданской службы, способствуют социальной и правовой защите государственных гражданских служащих от субъективизма усмотрения руководителей при ротации кадров. Результатом применения унифицированных требований к реализации государственной кадровой политики и является справедливая оценка профессиональной служебной деятельности гражданских служащих, равенство доступа к поступлению на гражданскую службу, выполнение права государственного служащего на должностной рост, планирование карьеры, формирование сводного кадрового резерва.

Самостоятельность субъектов кадровой политики выражается в разработке и внедрении нормативных правовых актов о государственной гражданской службе и кадровой политике, в осуществлении властных полномочий по вопросам кадровой работы внутри соответствующего органа государственной власти субъекта Российской Федерации, в совершенствовании кадровой ситуации в органах государственной власти субъектов Российской Федерации,

управлении их кадровым составом. Субъекты кадровой политики, устанавливая творческий и оригинальный характер кадровой работы, способствуют ее развитию. Творческий подход к осуществлению кадровой политики в настоящее время, как правило, минимален. Кадровые службы медленно воспринимают и не торопятся применять новые, прогрессивные способы воздействия на кадровый потенциал, что значительно снижает эффективность проведения реформы государственной гражданской службы и государственного управления в целом.

Взаимодействие полярных свойств – самостоятельности и относительного «бездействия», присущих субъектам кадровой политики, совершенствует внутреннее содержание кадровой политики, ее методы и формы. Сочетание системного и творческого подходов при реализации государственной кадровой политики в сфере гражданской службы позволит сформировать целостное, закономерно определенное, эффективно действующее управление кадрами.

Воплощение идеи открытости системы субъектов кадровой политики будет способствовать возникновению мультипликационного эффекта улучшения кадрового состава в органах государственной власти. Закрытые системы порождают самоуничтожение.

Для субъектов государственной кадровой политики в сфере государственной гражданской службы характерно наличие следующих признаков:

- множественности субъектов кадровой политики или многосубъектности;
- совпадения субъектов государственного управления и субъектов кадровой политики;
- самостоятельности и системности. Они пока частично выражены в деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации;
- относительная открытость. В большей степени система субъектов кадровой политики закрыта и от самих гражданских служащих, и от гражданского общества;
- сочетания новаторства и стагнации.

Учет условий реальной действительности, ясное их понимание при осуществлении кадровой политики на государственной гражданской службе станет одним из факторов, определяющих ее целесообразность и эффективность.

Субъектами государственной кадровой политики в сфере гражданской службы выступают:

- орган законодательной власти субъекта Российской Федерации;
- высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации;
- высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации;
- органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации и иные государственные органы субъекта Российской Федерации;
- кадровые службы органов государственной власти субъекта Российской Федерации¹.

Законодательный орган государственной власти субъекта Российской Федерации. Статья 4 часть 1 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 06.10.1999 года № 184-ФЗ устанавливает, что законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации является постоянно действующим высшим и единственным органом законодательной власти субъекта Российской Федерации. Например, Областной Совет является постоянно действующим высшим и единственным органом законодательной власти области, обладает правами юридического лица (статья 27 Устава Липецкой области).

¹ Особенности: орган законодательной власти как самостоятельно реализует кадровую политику, так и его кадровая служба. Высшее должностное лицо самостоятельно. Высший исполнительный орган самостоятельно и его кадровая служба. Исполнительные органы – реализуется только кадровой службой в форме кадровой работы. Поэтому выделяем кадровые службы в отдельный субъект кадровой политики.

Федеральное законодательство и законодательство субъектов Российской Федерации формулирует полномочия законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации в сфере кадровой политики¹. Этот орган:

– осуществляет законодательное регулирование по предметам ведения субъекта Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в пределах полномочий субъекта Российской Федерации (статья 5 Федерального закона «Об общих принципах организации...» от 06.10.1999 года пункт «б» часть 1);

– наделяет гражданина Российской Федерации по представлению Президента Российской Федерации полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) (статья 5 Федерального закона «Об общих принципах организации...» от 06.10.1999 года пункт «б.1» часть 1);

– утверждает программы социально-экономического развития субъекта Российской Федерации, представленные высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) (статья 5 Федерального закона «Об общих принципах организации...» от 06.10.1999 года пункт «г» часть 2);

– устанавливает систему исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации (статья 5 Федерального закона «Об общих принципах организации...» от 06.10.1999 года пункт «м» часть 2);

– устанавливает порядок избрания (назначения) членов Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации – представителей областного Совета и администрации области (часть 2 пункт «в -1» статьи 30 Устава Липецкой области);

¹ На примере Липецкой области.

– назначает на должность и освобождает от должности отдельные должностные лица субъекта Российской Федерации, оформляет согласие на их назначение на должность, если такой порядок назначения предусмотрен Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации (статья 5 Федерального закона «Об общих принципах организации» от 06.10.1999 года пункт «б» часть 3). Например, Липецкий областной Совет депутатов:

– согласовывает назначение на должность первого заместителя главы администрации области и начальника управления финансов;

– назначает мировых судей;

– назначает половину членов избирательной комиссии области;

– назначает и освобождает от должности председателя Контрольно-счетной комиссии области, Уполномоченного по правам человека в области, представителей общественности в квалификационную коллегия судей области,

– избирает члена Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации – представителя областного Совета;

– избирает представителей областного Совета в квалификационную комиссию при адвокатской палате области (часть 3 пункты «б», «л» статьи 30 Устава Липецкой области);

– оформляет решение о недоверии (доверии) высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), а также решение о недоверии (доверии) руководителям органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, в назначении которых на должность законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации принимал участие в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации (статья 5 Федерального закона «Об общих принципах организации...» от 06.10.1999 года пункт «д» часть 3);

– согласовывает кадры: прокурора области и других, если такое согласование предусмотрено федеральным законодательством (часть 3 статьи 30 Устава Липецкой области);

– назначает на должность судьи конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации (статья 5 Федерального закона «Об общих принципах организации...» от 06.10.1999 года пункт «з» часть 3);

– осуществляет наряду с другими уполномоченными на то органами контроль за соблюдением и исполнением законов субъекта Российской Федерации, исполнением бюджета субъекта Российской Федерации, исполнением бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов субъекта Российской Федерации, соблюдением установленного порядка распоряжения собственностью субъекта Российской Федерации (статья 5 Федерального закона «Об общих принципах организации...» от 06.10.1999 года пункт «а» часть 4).

– вправе на паритетных началах с администрацией области создавать единое постоянное представительство при федеральных органах государственной власти Российской Федерации, назначать руководителя представительства и принимать меры по обеспечению его деятельности (часть 2 статьи 37 Устава Липецкой области).

Большинство кадровых вопросов разрешается в форме законов субъекта Российской Федерации:

– осуществляется законодательное регулирование по предметам ведения субъекта Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в пределах полномочий субъекта Российской Федерации;

– наделяется гражданин Российской Федерации по представлению Президента Российской Федерации полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации);

– утверждаются программы социально-экономического развития субъекта Российской Федерации, представленные выс-

шим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации);

– устанавливается система исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации;

– устанавливается порядок избрания (назначения) членов Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации – представителей областного Совета и администрации области.

Постановлением законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации:

– назначает на должность и освобождает от должности отдельных должностных лиц субъекта Российской Федерации, оформляет согласие на их назначение на должность, если такой порядок назначения предусмотрен Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации;

– оформляет решение о недоверии (доверии) высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), а также решение о недоверии (доверии) руководителям органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, в назначении которых на должность законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации принимал участие в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации;

– согласовывает кадры территориальных органов федеральных органов государственной власти, если такое согласование предусмотрено федеральным законодательством;

– назначает на должность судьи конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации.

Таким образом, при помощи законов субъекта Российской Федерации решаются принципиальные вопросы кадровой политики¹, строятся планы ее развития. Постановления законода-

¹ О нормативных правовых актах Липецкой области: Закон Липецкой области от 27 марта 1997 г. – № 64-ОЗ.

тельного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации закрепляют решения конкретных кадровых вопросов, связанных с назначением, освобождением от должности определенных категорий должностных лиц субъекта Российской Федерации, а также согласованием кадровых перестановок в территориальных структурах федеральных органов государственной власти либо выдвижением представителей субъекта Российской Федерации в федеральные органы государственной власти.

Рамочные положения, касающиеся организации системы органов государственной власти субъектов Российской Федерации, представлены в Федеральном законе от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Данный закон в статье 2 регламентирует систему органов государственной власти субъекта Российской Федерации. Систему органов государственной власти субъекта Российской Федерации составляют:

- законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации;
- высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации;
- иные органы государственной власти субъекта Российской Федерации, образуемые в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации.

Статья 17 часть 1 этого закона устанавливает, что в субъекте Российской Федерации устанавливается система органов исполнительной власти во главе с высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации. Структура исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации определяется высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации (статья 17 часть 4).

Анализ Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 06.10.1999 года № 184-ФЗ показал следующее:

1) официально закреплена система органов государственной власти субъекта Российской Федерации;

2) официально установлена система органов исполнительной власти во главе с высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации;

3) высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации определяет структуру исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации;

4) высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации формирует высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации в соответствии с законодательством субъекта Российской Федерации (статья 18 часть 7 пункт «з»).

Следовательно, высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации непосредственно определяет кадровую политику в органах исполнительной власти субъекта Российской Федерации. Развитие положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 06.10.1999 года № 184-ФЗ находит свое отражение в нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации. В статье 3 закона Липецкой области от 08.06.2006 года «О системе исполнительных органов государственной власти Липецкой области»¹ определяется, что администрацию области возглавляет и формирует глава администрации области – высшее должностное лицо области.

¹ О системе исполнительных органов государственной власти Липецкой области: Закон Липецкой области от 8 июня 2006 г. – № 293-ОЗ (с изменениями от 5 февраля 2007 г., 24 декабря 2008 г., 15 октября 2009 г.)

Глава администрации Липецкой области как высшее должностное лицо области назначает:

- первого заместителя главы администрации области по согласованию с областным Советом депутатов на срок своих полномочий;

- заместителей главы администрации области на срок своих полномочий;

- советников заместителей главы администрации области на срок полномочий заместителей главы администрации области;

- руководителей, их заместителей и работников следующих управлений: государственной службы и кадровой работы; организационной работы и взаимодействия с органами местного самоуправления; контроля и проверки исполнения; правового; экономики; информатизации; делами; мобилизационной работы и служб: пресс-службы и отдела специальной документальной связи.

Глава администрации Липецкой области как руководитель высшего исполнительного органа назначает:

- начальника финансового органа по согласованию с областным Советом депутатов;

- руководителей и их заместителей исполнительных органов государственной власти области.

Помимо указанных полномочий глава администрации Липецкой области:

- обеспечивает координацию деятельности органов исполнительной власти области с областным Советом и в соответствии с законодательством Российской Федерации может организовывать взаимодействие органов исполнительной власти области с федеральными органами исполнительной власти и их территориальными органами, органами местного самоуправления и общественными объединениями (статья 41 часть 2 пункт «г-1» Устава Липецкой области);

- принимает решение о назначении представителя в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от администрации области и направляет его в областной Совет в

порядке, установленном законом области (статья 41 часть 2 пункт «и» Устава Липецкой области);

– согласовывает назначение и освобождение от должности руководителей территориальных органов федеральных органов государственной власти (статья 41 часть 2 пункт «и» Устава Липецкой области)¹.

Таким образом, высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации помимо определения кадровой политики во всех исполнительных органах государственной власти субъекта Российской Федерации вправе частично координировать кадровую политику, проводимую законодательным органом власти субъекта Российской Федерации и федеральными органами власти. Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации, по сути, является главным субъектом кадровой политики в регионе.

Рассмотрим роль исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации в созидании кадровой политики в сфере гражданской службы. Закон Липецкой области от 08.06.2006 года «О системе исполнительных органов государственной власти Липецкой области» закрепляет основы правового положения, а также классификацию исполнительных органов государственной власти Липецкой области и полномочия главы администрации Липецкой области в сфере кадровой политики. Данный нормативный правовой акт предусматривает следующую дифференциацию органов исполнительной власти:

¹ Например, руководителей территориальных органов министерства внутренних дел Российской Федерации, министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, министерства юстиции Российской Федерации, федеральной службы исполнения наказаний и других (Вопросы взаимодействия и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента РФ от 2 июля 2005 г. – № 773.)

- администрация Липецкой области;
- иные исполнительные органы государственной власти Липецкой области.

Статья 2 часть 1 закона Липецкой области от 08.06.2006 года «О системе исполнительных органов государственной власти Липецкой области» определяет статус администрации Липецкой области. Администрация области является высшим постоянно действующим исполнительным органом государственной власти области, возглавляющим и обеспечивающим единую систему исполнительной власти области. В структуре администрации Липецкой области создается двухуровневая система структурных подразделений. Первый уровень – это обеспечение деятельности главы администрации области как высшего должностного лица. Данные функции осуществляет аппарат главы администрации области, в его состав входят советники главы, назначаемые на срок полномочий, и управления: делами, государственной службы и кадровой работы, правовое управление, контроля и проверки исполнения, информатизации, пресс-служба.

Статья 21 часть 2 пункт «г» Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 06.10.1999 года № 184-ФЗ к полномочиям высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ в сфере кадровой политики относит формирование иных органов исполнительной власти субъекта РФ. Так, администрация Липецкой области: уполномочивает созданные исполнительные органы государственной власти области на осуществление функций в области государственного управления, надзора и контроля, предоставления государственных услуг и утверждения тарифов, цен; осуществляет контроль за деятельностью исполнительных органов государственной власти области по исполнению ими областных целевых программ (пункты «и», «р» статьи 45 Устава Липецкой области).

Следовательно, высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации наделяет полномочиями в сфере кадровой политики иные исполнительные ор-

ганы власти, устанавливая при этом за их деятельностью контроль. Например, управление государственной службы и кадровой работы организует проведение конкурсов на замещение вакантных должностей гражданской службы и в администрации Липецкой области, и в иных исполнительных органах Липецкой области; контролирует законность проведения аттестаций, квалификационных экзаменов и ротации кадров в иных исполнительных органах, несмотря на то, что в исполнительных органах власти Липецкой области также образованы самостоятельные кадровые службы. Существование нормативно закрепленной системы исполнительных органов власти субъекта Российской Федерации обуславливает формирование внутри нее аналогичной системы субъектов кадровой политики в сфере гражданской службы.

Каково же значение органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации в реализации кадровой политики? Согласно статье 8 закона Липецкой области от 08.06.2006 года «О системе исполнительных органов государственной власти Липецкой области» закона исполнительные органы государственной власти Липецкой области образуются в форме департаментов, управлений, комитетов, отделов, комиссий, инспекций. По направлениям деятельности исполнительные органы Липецкой области делятся на отраслевые и контрольные. В Орловской области, например, исполнительные органы учреждаются в форме департаментов и управлений.

Полномочия исполнительных органов субъекта Российской Федерации формулируются самостоятельно субъектом Российской Федерации с учетом требований федерального законодательства. Так, в статье 7 закона Липецкой области от 08.06.2006 года «О системе исполнительных органов государственной власти Липецкой области» фиксируется, что исполнительные органы государственной власти области создаются в целях выполнения полномочий, установленных федеральным законодательством и законодательством области.

Значение органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации как субъекта кадровой политики выражается в

строгом выполнении ими полномочий, делегированных высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации. Исполнительные органы субъекта Российской Федерации не выступают ключевыми фигурами в ее определении. Они исполняют непосредственно кадровую работу (ведение трудовых книжек, оформление приказов и т.п.).

Следовательно, *содержание полномочий субъектов по реализации кадровой политики в системе государственной гражданской службы и сами субъекты кадровой политики следует условно разделить на уровни (исходя из объема и значимости принадлежащих им полномочий):*

– *Высший уровень.* Полномочия субъектов кадровой политики заключаются в разработке программы развития и реформирования государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации; координации кадровых вопросов, касающихся законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, государственных органов власти субъекта Российской Федерации (избирательная комиссия субъекта Российской Федерации, Уполномоченный по правам человека субъекта Российской Федерации), территориальных органов федеральных исполнительных органов государственной власти и иных федеральных органов государственной власти (Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации). К субъектам данного уровня относятся: законодательный орган субъекта Российской Федерации, высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации.

– *Средний уровень.* Полномочия субъектов кадровой политики заключаются в разработке и внедрении целевых ведомственных программ; наделении полномочиями по кадровой работе иных исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации; контроле за их деятельностью. К субъектам данного уровня относятся: высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации.

– *Базовый уровень.* Полномочия субъектов кадровой политики заключаются в непосредственном выполнении направленных кадровой работы, закрепленных в Федеральном законе РФ

«О государственной гражданской службе Российской Федерации». К субъектам данного уровня относятся: кадровые службы государственных органов власти субъекта Российской Федерации, законодательного и исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации.

Характеризуется данная система субъектов кадровой политики наличием следующих признаков: 1) контроля, 2) иерархического построения, 3) определения основных направлений деятельности, 4) наличия координирующего и контролирующего органа, 5) нормативности.

Таким образом, существует система органов исполнительной власти, закрепленная и в Конституции РФ, и в федеральных законах, и в законодательных актах субъектов Российской Федерации. Системность заключается в выработке и реализации единых направлений кадровой политики, с помощью единых методов и форм. Таковой единой системы субъектов кадровой политики признанной на официальном уровне пока нет. Официально создана и нормативно регулируется только система органов государственной власти субъекта Российской Федерации. Где есть система органов исполнительной власти, там возможно и наличие системы субъектов кадровой политики. Например, высший орган исполнительной власти субъекта РФ определяет приоритетные направления деятельности иных исполнительных органов власти совместно с законодательным органом субъекта РФ, и контролирует исполнение определенных направлений деятельности органов исполнительной власти.

2.3. Правовой статус кадровой службы как ведущего субъекта государственной кадровой политики на гражданской службе

В органе государственной власти субъекта Российской Федерации основным подразделением по реализации кадровой политики, как правило, является кадровая служба. Федеральный закон о государственной гражданской службе предусмотрел но-

вый перечень полномочий, предоставляемых кадровой службе органа власти субъекта РФ. Всего 44 полномочия, включая разработку и составление должностных регламентов, планирование карьеры государственного служащего, проведение конкурсов, аттестаций, квалификационных экзаменов и т.п.

Исходя из такого объема функций, расширен штат кадровых служб, а также возникает необходимость привлекать к их работе специалистов на условиях срочных контрактов для выполнения отдельных задач. Например, разработка критериев оценки эффективности деятельности государственного служащего, оценки деловых и моральных качеств государственного служащего, разработка должностного регламента и т.д.

Наименования кадровых служб в органах государственной власти именуется в различных субъектах Российской Федерации неодинаково.

– управление (по вопросам) государственной службы и организационной работы¹;

– управление региональной политики, государственной гражданской службы и кадров аппарата главы субъекта Российской Федерации и высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации²;

– управление кадровой политики администрации Краснодарского края³;

– министерство труда, занятости и кадровой политики⁴;

– управление государственной гражданской службой;

¹ Положение об управлении государственной службы и организационной работы администрации Тамбовской области от 14 марта 2006 года № 227, утв. Постановлением администрации Тамбовской области.

² Положение об управлении региональной политики, государственной гражданской службы и кадров аппарата губернатора и правительства Орловской области: Указ губернатора Орловской области от 15 апреля 2009 года № 98.

³ Об управлении кадровой политики администрации Краснодарского края: постановление главы администрации Краснодарского края от 5 апреля 2007 года № 263.

⁴ О министерстве труда, занятости и кадровой политики: постановление губернатора Калужской области от 20 апреля 2007 года № 156.

- комитет государственной, муниципальной службы и общественных связей¹;
 - управление кадровой политики и государственной службы правительства субъекта Российской Федерации²;
 - департамент государственной службы и кадровой политики³.
- Форма создания кадровой службы зависит от волеизъявления субъекта Российской Федерации. Это может быть:
- самостоятельное подразделение аппарата главы субъекта Российской Федерации⁴;
 - орган исполнительной государственной власти субъекта Российской Федерации, являющийся юридическим лицом⁵;
 - структурное подразделение аппарата главы субъекта Российской Федерации и высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации⁶;
 - структурное подразделение высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации⁷;

¹ Положение о комитете государственной, муниципальной службы и общественных связей администрации Курской области, утв. Постановлением губернатора Курской области от 17 июня 2010 года № 259-пг.

² Вопросы управления кадровой политики и государственной службы правительства Саратовской области: постановление губернатора Саратовской области от 7 апреля 2005 года № 105.

³ О департаменте государственной службы и кадровой политики Вологодской области: постановление правительства Вологодской области от 25 января 2010 года № 46.

⁴ Положение об управлении кадровой политики и государственной службы правительства Саратовской области, утв. постановлением губернатора Саратовской области от 7 апреля 2005 года № 105.

⁵ О департаменте государственной службы и кадровой политики Вологодской области: постановление правительства Вологодской области от 25 января 2010 года № 46.

⁶ Положение об управлении региональной политики, государственной гражданской службы и кадров аппарата губернатора и правительства Орловской области: Указ губернатора Орловской области от 15 апреля 2009 года № 98.

⁷ Об управлении кадровой политики администрации Краснодарского края: постановление главы администрации Краснодарского края от 5 апреля 2007 года № 263; Положение об управлении государственной службы и организационной работы администрации Тамбовской области от 14 марта 2006 года №

– орган государственной власти, не наделенный правами юридического лица¹.

Следует отметить, что, являясь самостоятельным подразделением аппарата губернатора Саратовской области, управление кадровой политики и государственной службы правительства Саратовской области одновременно выступает органом по управлению государственной гражданской службой Саратовской области. Подобная формулировка противоречит логике закона, так как реализовывать свою деятельность в роли и структурного подразделения высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, и органа государственной власти субъекта Российской Федерации невозможно даже при условии ненаделения органа государственной власти субъекта Российской Федерации правами юридического лица.

Функции кадровой службы

В области правотворчества:

– подготовка проектов нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации, заключений, предложений по вопросам организации государственной гражданской службы, кадровой и наградной работы²;

227, утв. Постановлением администрации Тамбовской области; О департаменте администрации Алтайского края по вопросам государственной службы и кадров: положение, утв. постановлением администрации Алтайского края от 30 ноября 2006 года № 25 (в ред. от 19 августа 2010 года); Положение об управлении государственной службы и кадров правительства Воронежской области, утв. указом губернатора Воронежской области от 10 сентября 2009 года № 456-у.

¹ Пункт 1.1. Положения о комитете государственной, муниципальной службы и общественных связей администрации Курской области определяет его как орган, обеспечивающий деятельность администрации Курской области, не упоминая о принадлежности данного органа к системе органов государственной власти субъекта Российской Федерации. Это свидетельствует о невысокой юридической технике подзаконных нормативных правовых актов области. См.: Положение о комитете государственной, муниципальной службы и общественных связей администрации Курской области, утв. Постановлением губернатора Курской области от 17 июня 2010 года № 259-пг.

² Например, подготовка программ развития государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации на среднесрочную перспективу; по-

- разработка методики проведения конкурса на замещение вакантных должностей и на включение в кадровый резерв;
- разработка примерного должностного регламента государственного гражданского служащего субъекта Российской Федерации;
- подготовка проекта схемы управления субъектом Российской Федерации, участие в формировании системы органов исполнительной власти в субъекте Российской Федерации;
- содействие главе субъекта Российской Федерации и подготовка предложений по совершенствованию кадровой политики в органах государственной власти субъекта Российской Федерации.

В сфере государственной гражданской службы и кадровой политики:

- формирование и обеспечение размещения на конкурсной основе государственного заказа на профессиональную переподготовку, повышение квалификации и стажировку государственных гражданских служащих субъекта Российской Федерации;
- организация профессиональной переподготовки, повышение квалификации и стажировки гражданских служащих;
- организация заключения договоров с гражданами на время их обучения в образовательном учреждении профессионального образования с последующим прохождением государственной гражданской службы;
- ведение Реестра государственных гражданских служащих органов государственной власти субъекта Российской Федерации, Сводного реестра государственных гражданских служащих субъекта Российской Федерации;

рядка назначения на должности и освобождения от государственных должностей субъекта Российской Федерации и должностей государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации; подготовка программ по привлечению талантливой молодежи к реализации программ социально-экономического развития субъекта Российской Федерации. См.: О первоочередных мероприятиях по формированию системы региональной кадровой политики: распоряжение губернатора Белгородской области от 6 апреля 2010 года № 182-р.

- организация работы комиссий и обеспечение проведения конкурсов на замещение вакантных должностей государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации и на включение гражданских служащих в кадровый резерв¹;
- организация работы комиссий по соблюдению требований к служебному поведению гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов, по рассмотрению вопросов о стаже государственной гражданской службы;
- организация работы комиссий и обеспечение проведения аттестации государственных гражданских служащих;
- организация работы комиссий и обеспечение проведения квалификационных экзаменов государственных гражданских служащих;
- формирование, подготовка и ведение кадрового резерва для замещения должностей гражданской службы субъекта Российской Федерации;
- формирование и ведение действующего резерва управленческих кадров субъекта Российской Федерации;
- формирование и ведение Молодежного резерва²;
- планирование и организация работы по повышению квалификации лиц, включенных в кадровый резерв субъекта Российской Федерации и кадровый резерв высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации;
- организация подготовки управленческих кадров для организаций народного хозяйства субъекта Российской Федерации;

¹ В иных, кроме исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации, органах государственной власти субъекта Российской Федерации кадровая служба принимает участие в конкурсных, аттестационных, квалификационных комиссиях в качестве органа по управлению государственной гражданской службой субъекта Российской Федерации.

² Работа с Молодежным резервом кадров ведется очень редко, в отдельных субъектах Российской Федерации. Это, например, Орловская область, Белгородская область. Как правило, государственные органы субъектов Российской Федерации «избегают» работы с молодежью, особенно при условии последующего трудоустройства в системе государственной гражданской службы.

- обеспечение соблюдения принципов формирования кадрового состава гражданской службы в исполнительных органах государственной власти субъекта Российской Федерации;
- проведение мониторинга кадровой ситуации в государственных органах субъекта Российской Федерации¹;
- осуществление мониторинга реформирования и развития гражданской службы субъекта Российской Федерации²;
- организация или участие в работе комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих субъекта Российской Федерации и урегулированию конфликта интересов в органах государственной власти субъекта Российской Федерации;
- сбор и анализ информации о состоянии и эффективности гражданской службы в структурных подразделениях аппарата главы субъекта Российской Федерации и высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации;
- предоставление Минздравсоцразвитию России информации о государственных гражданских служащих субъекта Российской Федерации, рекомендуемой для размещения на федеральном портале управленческих кадров в сети Интернет;
- планирование карьеры гражданских служащих исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации³ и разработка предложений по обеспечению должностного роста гражданских служащих;

¹ Данный термин почти не используется в нормативных правовых актах, регулирующих деятельность кадровых служб в органах государственной власти субъектов Российской Федерации.

² О департаменте администрации Алтайского края по вопросам государственной службы и кадров: положение, утв. постановлением администрации Алтайского края от 30 ноября 2006 года № 25 (в ред. от 19 августа 2010 года). – Режим доступа: <http://www.altaregion22.ru/gov/administration/isp/uprgosslu/>

³ Положение об управлении региональной политики, государственной гражданской службы и кадров аппарата губернатора и правительства Орловской области: Указ губернатора Орловской области от 15 апреля 2009 года № 98.

– формирование Сводного перспективного плана подготовки резерва управленческих кадров субъекта Российской Федерации¹.

Инновационные функции в сфере государственной гражданской службы и кадровой политики

Функции, обеспечивающие автоматизированное управление кадровыми процессами и прозрачность реализации кадровой политики:

- администрирование и ведение государственной автоматизированной системы (ГАС «Управление»);
- формирование справочно-информационного банка кадровых данных в специализированной базе «Отдел кадров»;
- опубликование в средствах массовой информации, на информационных порталах официальных интернет-сайтов²;
- разработка медиаплана по формированию положительного образа государственного служащего³;
- создание информационной базы данных перспективной, талантливой молодежи;
- создание проекта по формированию общей информационной культуры.

Функции по формированию региональной кадровой политики⁴:

- подготовка специалистов по диагностике и ведению личных карточек для программы гарантированного кадрового роста;

¹ Положение об управлении региональной политики, государственной гражданской службы и кадров аппарата губернатора и правительства Орловской области: Указ губернатора Орловской области от 15 апреля 2009 года № 98.

² Например, информационная система «Портал Орловской области – публичный информационный центр»; страница департамента кадровой политики Белгородской области на официальном сайте губернатора Белгородской области и правительства Белгородской области.

³ О первоочередных мероприятиях по формированию системы региональной кадровой политики: распоряжение губернатора Белгородской области от 6 апреля 2010 года № 182-р.

⁴ О первоочередных мероприятиях по формированию системы региональной кадровой политики: распоряжение губернатора Белгородской области от 6 апреля 2010 года № 182-р.

- создание системы образовательных учреждений в области региональной кадровой политики, основанной на принципе многоуровневого обучения¹;
- подготовка перечня профессиональных компетентностей руководителей различных уровней;
- создание комплексной методики оценки управленческого потенциала руководителя;
- подготовка предложений *по внедрению в управленческую практику системы проектного менеджмента* и организации обучения специалистов для работы в проектных группах;
- внедрение системы гарантированного роста в органах государственной власти.

Функции контроля, касающиеся организации и проведения проверок:

- достоверности и полноты сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей гражданской службы субъекта Российской Федерации, назначенные на которые и освобождение от которых осуществляются главой субъекта Российской Федерации, а также сведений, представляемых указанными гражданами при поступлении на государственную гражданскую службу субъекта Российской Федерации;
- достоверности и полноты сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, предоставляемых государственными гражданскими служащими, замещающими должности государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации;
- соблюдения государственными гражданскими служащими, замещающими должности гражданской службы субъекта Российской Федерации, ограничений и запретов, требований о пре-

¹ Например, Белгородская школа управления «Бирюч» – ГУ «Институт региональной кадровой политики». См.: О первоочередных мероприятиях по формированию системы региональной кадровой политики: распоряжение губернатора Белгородской области от 6 апреля 2010 года № 182-р.

дотвращении или урегулировании конфликта интересов, исполнения ими обязанностей, установленных федеральным законом от 25 декабря 2008 года «О противодействии коррупции»;

- проведение служебных проверок в отношении государственных гражданских служащих, обеспечивающих деятельность высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, а также деятельность категории «руководители» высшей группы должностей исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации;

- рассмотрение заявлений, жалоб, касающихся соблюдения законодательства о гражданской службе в пределах компетенции.

В сфере кадровой работы:

- ведение трудовых книжек и личных дел государственных гражданских служащих;

- оформление и выдача удостоверений гражданских служащих;

- подготовка документов, необходимых для назначения пенсий гражданам;

- оформление документов по приему, переводу и увольнению гражданских служащих и лиц, не относящихся к гражданским служащим субъекта Российской Федерации;

- консультирование государственных служащих по вопросам государственной гражданской службы.

В сфере наградной политики и геральдики:

- организация и ведение наградной работы в субъекте Российской Федерации;

- ведение Реестра символов субъекта Российской Федерации;

- рассмотрение ходатайств о представлении к награждению государственными наградами и о награждении наградами субъекта Российской Федерации;

- подготовка материалов для Комиссии по государственным наградам при Президенте Российской Федерации и комиссии субъекта Российской Федерации по наградам и почетным званиям;

- организация вручения государственных, ведомственных и региональных наград;

– обеспечение своевременного и правильного оформления бланков Почетной грамоты, удостоверений к наградам и почетным званиям.

Дополнительно возлагаются на кадровые службы функции, не предусмотренные федеральным законодательством о гражданской службе

В сфере организационной работы:

– формирование текущего и перспективного планов заседаний высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации;

– составление повестки дня и порядка проведения совещаний с участием главы субъекта Российской Федерации;

– обеспечение подготовки материалов к совещаниям.

В сфере противодействия коррупции¹:

– координация антикоррупционной политики и контроль за ее проведением;

– разработка и внедрение мероприятий по реализации антикоррупционной политики;

– обеспечение взаимодействия с правоохранительными органами по предупреждению коррупционных правонарушений;

– подготовка ежегодного анализа о состоянии коррупции и реализации мер антикоррупционной политики;

– организация и проведение антикоррупционного мониторинга;

– изучение, обобщение и внедрение практики успешно реализованных антикоррупционных программ в субъектах Российской Федерации.

В сфере реализации административной реформы и модернизации²:

– анализ и классификация государственных функций, осу-

¹ Положение об управлении государственной службы и организационной работы администрации Тамбовской области от 14 марта 2006 года № 227, утв. Постановлением администрации Тамбовской области.

² Положение об управлении региональной политики, государственной гражданской службы и кадров аппарата губернатора и правительства Орловской области: Указ губернатора Орловской области от 15 апреля 2009 года № 98.

ществляемых органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации;

– анализ и разработка предложений по совершенствованию регламентов и регламентации управленческих действий по подготовке, согласованию и выдаче итоговых документов в рамках предоставления государственных услуг и реализации государственных функций органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации;

– выдвижение предложений по созданию организационных, правовых и методических основ организации предоставления государственных услуг органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации;

– организация работы комиссии по проведению административной реформы в субъекте Российской Федерации¹;

– оказание консультативной и методической помощи по вопросам административной реформы.

Задачи кадровой службы

– содействие в реализации основных направлений и механизмов кадровой политики субъекта Российской Федерации²;

– участие в обеспечении полномочий главы субъекта Российской Федерации по формированию высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации и иных исполнительных органов субъекта Российской Федерации, кадровых вопросов, вопросов награждения государственными наградами Российской Федерации, ведомственными и региональными наградами;

– организация работы по контролю и проверке исполнения федерального законодательства и законодательства субъекта Российской Федерации о государственной гражданской службе;

¹ О департаменте администрации Алтайского края по вопросам государственной службы и кадров: положение, утв. постановлением администрации Алтайского края от 30 ноября 2006 года № 25 (в ред. от 19 августа 2010 года). – Режим доступа: <http://www.altaregion22.ru/gov/administration/isp/uprgosslu/>

² Вопросы управления кадровой политики и государственной службы правительства Саратовской области: постановление губернатора Саратовской области от 7 апреля 2005 года № 105.

- планирование, организация и анализ эффективности кадровой работы и государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации;

- организация подготовки и повышения квалификации кадров для государственной гражданской службы;

- осуществление мероприятий по формированию кадрового резерва.

Структура кадровой службы

В Орловской области управление состоит из восьми отделов:

- отдел организации гражданской службы;

- отдел профессионального развития кадров и работы с резервом;

- отдел наград и геральдики;

- отдел реализации мероприятий административной реформы;

- отдел организационной работы;

- отдел протокола;

- отдел по взаимодействию с органами местного самоуправления;

- отдел по взаимодействию с политическими партиями и общественными объединениями.

Непосредственно в сфере государственной гражданской службы и кадровой политики работают только *два отдела* управления: отдел организации гражданской службы и отдел профессионального развития кадров и работы с резервом.

В Тамбовской области управление включает в себя шесть отделов:

- отдел государственной службы;

- отдел кадровой работы;

- контрольно-аналитический отдел;

- отдел государственных наград и геральдики;

- отдел административной реформы;

- отдел организационной работы.

Функции по обеспечению деятельности гражданской службы субъекта Российской Федерации и кадровой политики осуществляют *три отдела*: отдел государственной службы, отдел кадровой работы и отчасти контрольно-аналитический отдел.

Вологодская область. Департамент включает в себя управления и отделы. В состав управлений могут включаться отделы и секторы:

- управление государственной и муниципальной службы; отдел государственной гражданской и муниципальной службы и сектор мониторинга управленческих процессов;
- управление кадровой политики;
- отдел бухгалтерского учета и организационно-кадровой работы.

Особенностью является то, что сформировано *управление кадровой политики* и осуществлено разграничение между направлением обеспечения государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации и направлением кадровой политики в регионе.

Саратовская область. Управление состоит из пяти отделов:

- отдел организации государственной гражданской службы;
- отдел кадров;
- отдел повышения квалификации и переподготовки кадров;
- отдел отбора и оценки кадров;
- отдел наград.

Особенности и положительные черты¹. Представлена в официальной печати и открытом доступе штатная численность управления кадровой политики и государственной службы правительства Саратовской области. У начальника управления обязательно закреплен советник по правовым вопросам. Все пять отделов управления осуществляют непосредственно кадровую работу.

Эффективная работа кадровых служб органов государственной власти в некоторых странах поставлена в прямую зависимость от повышения качества деятельности государственного аппарата. Причем деятельность кадровых служб обязательно должна основываться на современных принципах и методах

¹ Штатная численность управления кадровой политики и государственной службы правительства Саратовской области: постановление правительства Саратовской области от 5 апреля 2005 года № 113-п.

управления человеческими ресурсами¹. Формирование законодательной базы в последние годы способствовало более четкой работе кадровых служб. В ряде субъектов Российской Федерации были созданы специальные отделы по организации учебы государственных служащих². Несмотря на имеющиеся позитивные изменения нормативного регулирования организации и деятельности кадровых служб органов государственной власти, недостаточно используются научные подходы к исследованию эффективности их работы.

Не рассматривается вопрос о рациональности распределения функций, выполняемых кадровой службой органа государственной власти субъекта Российской Федерации, между ее сотрудниками. Так, в кадровом менеджменте существует классическое правило:

- 20% рабочего времени занимает делопроизводство;
- 30% рабочего времени – непосредственно управленческие функции;
- 50% рабочего времени – анализ кадровой ситуации и выработка решений³.

Изучение распределения рабочего времени сотрудниками кадровой службы в органе государственной власти не осуществляется ни по собственной инициативе и желанию, ни по нормативным документам. Последние просто не разработаны. Если в административном регламенте реализации любой государственной функции предусматривается юридическое закрепление временных рамок отдельных трудовых операций, то время сотрудников кадровой службы оказывается вне регламентации. Целесообразно разрабатывать и внедрять *административные регламенты по выполнению государственной функции управления*

¹ Капаров С.Г. Основные тенденции в сфере казахстанской государственной службы // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2010. – № 2. – С. 89.

² Усольцева О.А. Современные особенности обучения чиновников в системе дополнительного образования // Социология власти. – 2009. – №1. – С. 202.

³ Щекин В.Г. Основы кадрового менеджмента: Учебник. – М.: «ИНФРА – М», 2003.

кадрами. Это позволит рационально распределять нагрузку между подразделениями и сотрудниками кадровой службы, а также жестко конкретизировать должностные обязанности каждого гражданского служащего.

Обширные полномочия, предоставленные кадровым службам органов государственной власти субъектов Российской Федерации, в большей своей части могут быть сконцентрированы в одном или двух структурных подразделениях кадровой службы. Остальные три-четыре подразделения будут заниматься шаблонными рутинными операциями, не требующими высокой квалификации и профессиональных умений. Целесообразно формировать структуру кадровой службы в органе государственной власти субъекта Российской Федерации, исходя из процентного соотношения распределения общего временного ресурса, используемого на реализацию функций службы, и сложности функций, закрепляемых за каждым структурным подразделением кадровой службы.

В целях выработки предложений по совершенствованию правового и организационного регулирования деятельности кадровой службы проанализируем функции управления государственной службы и кадровой работы администрации *Липецкой области.*

Согласно положению «Об управлении государственной службы и кадровой работы администрации области» от 18 апреля 2007 года оно является структурным подразделением администрации области. Деятельность управления государственной службы и кадровой работы направляет и координирует глава администрации и его первый заместитель, курирующий вопросы взаимодействия с органами местного самоуправления и кадров. Глава администрации области определяет структуру и численный состав управления государственной службы и кадровой работы, утверждает по представлению начальника управления государственной службы и кадровой работы положение об Управлении. Работники управления государственной службы и кадровой работы назначаются и освобождаются от должности главой администрации области по представлению начальника Управления.

Перечислим основополагающие задачи и функции Управления.

Задачи:

- обеспечение взаимодействия главы администрации области с территориальными органами министерств и ведомств;
- организация оперативного обеспечения главы администрации области информацией о ходе исполнения постановлений Правительства РФ, Указов Президента РФ, постановлений и распоряжений главы администрации области;
- оказание содействия главе администрации области в формировании и проведении кадровой политики, укреплении исполнительной дисциплины;
- взаимодействие с комитетами и управлениями областного Совета депутатов в вопросах создания и развития правовой и нормативной базы;
- подготовка предложений для главы администрации области по работе с государственными и муниципальными органами исполнительной власти всех уровней, обращениям граждан и организаций;
- осуществление организационного обеспечения деятельности главы администрации области, возглавляемого им Советом администрации области;

Функции:

- изучает и анализирует экономическую и социально-политическую обстановку в районах и городах области;
- взаимодействует с областным Советом депутатов, участвует в законотворческих процессах;
- разрабатывает предложения по совершенствованию функционирования органов местного самоуправления, механизмов реализации ими законов РФ и области, указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ, постановлений главы администрации области;
- оказывает консультативно-методическую помощь работникам органов местного самоуправления в организации их деятельности;
- участвует в разработке перспективных и текущих планов

работы администрации области, осуществляет организационное обеспечение их проведения, организует контроль за их выполнением;

- реализует кадровую политику главы администрации области через подбор и подготовку резерва кадров на замещение государственных должностей, обеспечивает контроль за соблюдением законодательства РФ о государственной службе и государственной тайне, организует ведение кадрового делопроизводства по установленной номенклатуре, вносит предложения по заключению контрактов;

- осуществляет подготовку предложений главе администрации области по вопросам государственной кадровой политики и развития государственной службы;

- оказывает содействие соответствующей комиссии в проведении конкурсов на замещение вакантных государственных должностей, организации испытаний при замещении государственных должностей, аттестации государственных служащих;

- организует проверку обстоятельств, препятствующих поступлению граждан на государственную службу;

- ведет личные дела и реестр государственных служащих области, вносит необходимые записи в трудовые книжки работников администрации области;

- организует проверку сведений, представляемых кадрами о доходах и имуществе;

- контролирует исполнение постановлений и распоряжений главы администрации области, взаимодействует с территориальными органами министерств и ведомств, структурными подразделениями областной администрации по вопросам контроля исполнения принятых решений;

- осуществляет связь с общественными организациями, негосударственными органами и политическими партиями по вопросам, затрагивающим интересы и проблемы муниципальных образований;

- оказывает содействие избирательным комиссиям в осуществлении ими своих полномочий при подготовке и проведению выборов органов государственной власти и референдумов;

– организует отчеты руководителей структурных подразделений администрации области перед населением, осуществляет меры по совершенствованию форм и методов привлечения населения к управлению государственными делами;

– организует изучение форм и методов работы местных администраций, обобщение и распространение лучшего опыта;

– организует комплексные проверки для изучения положения дел на местах, выявления случаев неисполнения законов и решений вышестоящих органов, проводит проверки жалоб и обращений, связанных с работой исполнительных органов власти и должностных лиц области;

– координирует и организует учебу кадров областной и местной администраций, работу по повышению квалификации государственных и муниципальных служащих, проведению аттестации кадров;

– в пределах компетенции выполняет другие поручения главы администрации области и его заместителей.

В соответствии с законом Липецкой области «О государственной гражданской службе Липецкой области» от 2006 года к кадровым функциям Управления добавляются такие как: разработка должностных регламентов; подготовка и проведение конкурсов; формирование кадрового резерва на конкурсной основе; планирование условий должностного роста государственных служащих; разработка и применение новых кадровых технологий и другие.

Структура Управления состоит из 5 отделов, в которых работают 20 человек.

Управление государственной службы и кадровой работы возглавляет начальник, назначаемый на должность и освобождаемый от должности главой администрации области. Начальник управления государственной службы и кадровой работы имеет по направлениям деятельности двух заместителей, назначаемых на должность и освобождаемых от должности главой администрации области. Начальник управления государственной службы и кадровой работы по должности является членом Совета администрации области и входит в состав его президиума.

Начальник управления государственной службы и кадровой работы устанавливает обязанности своих заместителей, определяет задачи отделов и должностные обязанности работников, представляет главе администрации области кандидатуры для назначения на должности сотрудников Управления, вносит предложения о поощрении работников и применении к ним мер дисциплинарного взыскания, делает представление на установление, изменение, отмену надбавок к должностным окладам работников, вносит предложения об их премировании. Помимо начальника Управления имеется 3 заместителя, которые наряду с курированием определенных направлений деятельности Управления (например, контроль за исполнением законодательства) возглавляют соответствующие отделы Управления.

Важность функций указанного Управления объясняет возможность его сотрудниками дополнительно:

- запрашивать и получать в установленном порядке необходимую информацию для выполнения возложенных на них задач и функций от территориальных государственных органов, учреждений, организаций и предприятий;

- знакомиться с состоянием дел в органах исполнительной власти всех уровней, использовать государственные системы связи и коммуникации;

- привлекать (по согласованию) к работе руководителей и специалистов государственных органов, общественных организаций, ученых для подготовки материалов главе администрации, выполнения функций управления, организации контроля;

- вносить предложения главе администрации области по вопросам, относящимся к компетенции управления государственной службы и кадровой работы, планировать командировки работников.

Согласно Административному регламенту администрации Липецкой области кадровая работа в администрации ведется в соответствии с федеральными и областными законами, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации и Липецкой области.

На наш взгляд, принципами деятельности Управления государственной службы и кадровой работы являются:

- 1) принцип системности;
- 2) принцип целостности;
- 3) принцип уважения прав и свобод личности;
- 4) принцип законности;
- 5) принцип эффективности управления кадровыми процессами.

К профессиональным умениям и навыкам государственных служащих, замещающих должности в Управлении государственной службы и кадровой работы, предъявляются определенные квалификационные требования. Они предусмотрены постановлением главы администрации Липецкой области от 29 июля 2008 г. № 188 «О квалификационных требованиях к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей государственными гражданскими служащими администрации Липецкой области».

В Управлении замещаются штатные должности категории «руководители» высшей и главной групп и категории «специалисты» ведущей группы должностей. Например, консультанты (категория «специалисты» ведущей группы должностей) должны профессионально осуществлять: подготовку аналитического материала; работу с правовыми актами; нормотворческую деятельность; консультирование; организационную работу; подготовку проектов нормативных правовых актов и иных правовых актов по направлению деятельности отдела управления государственной службы и кадровой работы администрации области; владение оргтехникой и современными средствами работы с информацией и документами; составлением документов аналитического, делового и справочно-информационного характера на высоком стилистическом уровне; владение официально-деловым стилем современного русского литературного языка.

Происходит смешивание у одного государственного служащего нескольких видов функций: нормотворческая деятельность, непосредственные управленческие действия (консультирование) и делопроизводство (составление документов, не отно-

сящихся к нормативным правовым актам). Не допускается «перемешивать» функции исполнительного органа государственной власти. Компетенции отдельного вида государственного органа исполнительной власти присущи однородные функции. В отношении содержания компетенции гражданских служащих – сочетание разнородных управленческих действий (операций) явление совершенно обычное. Подобное сочетание позволяет руководителю кадровой службы, структурного подразделения по своему усмотрению давать поручения гражданскому служащему, произвольно толкуя его должностной регламент. «Нагружать» толкового сотрудника дополнительными обязанностями, с которыми его товарищи не справляются. И все эти действия руководителя будут законными.

Целесообразно формировать отделы кадровой службы, наделяя их однородными функциями. За большинством государственных служащих, исходя из уровня их квалификации, закрепить однородные управленческие операции. Исключение составят руководители, их заместители и гражданские служащие, замещающие должности государственной гражданской службы категории «специалисты» главной группы. В данном случае будет несложно оценить результативность профессиональной служебной деятельности гражданского служащего и определить возможность применения к нему дисциплинарных санкций за их отсутствие.

Предлагаем один отдел наделить полномочиями по делопроизводству, за еще одним отделом закрепить нормотворческую деятельность, два отдела обязать исполнять основные функции кадровой службы (проведение конкурсов, аттестаций, формирование резерва кадров), одному отделу вменить в обязанности управленческие действия аналитического характера (составление аналитических документов, кадровый и правовой мониторинг реализации законодательства о государственной гражданской службе, сопровождение сайта).

Новый закон о государственной гражданской службе порождает необходимость наличия в составе Управления специалистов юридического профиля по вопросам государственной

службы в количестве 2 человек. См. например Распоряжение Администрации Липецкой области от 2 мая 2006 г. № 273-р «О проведении конкурса на включение в кадровый резерв на замещение вакантных государственных должностей государственной гражданской службы администрации Липецкой области».

Исходя из анализа нормативной базы, регулирующей проведение конкурсов на замещение вакантных должностей государственной гражданской службы Липецкой области за 2007–2008 год, не проводились конкурсы на замещение соответствующих должностей в Управлении государственной службы и кадровой работы. Отметим, что только в 2008 году в Управлении организационной работы и взаимодействия с органами местного самоуправления администрации Липецкой области был проведен один конкурс на замещение вакантной должности ведущего специалиста (распоряжение администрации Липецкой области от 6 августа 2008 г. № 332-р «О проведении конкурса на замещение вакантных должностей государственной гражданской службы Липецкой области»).

Однако роль кадровых служб органов государственной власти оценивается неоднозначно учеными. «Организационный механизм кадровой политики государственного органа – кадровые службы зависимы от низкого уровня правовой и кадровой культуры руководителя. Сами подразделения имеют статус обеспечивающих, наравне с хозяйственными, транспортными, финансовыми (без всякого принижения роли последних), тем самым уравниваются по ценности их объекты управления. Острая проблема – низкий уровень профессиональной культуры работников самих кадровых служб, слабая подготовка профессионалов для кадров – специалистов по направлению высшего профессионального образования – «управление персоналом»¹.

Предлагается закрепить за кадровыми службами полномочия проведения оценки результатов, карьерных планов, а также усилить ответственность за планирование процессов переподго-

¹ Турчинов А.И. Кадровая безопасность России: постановка проблемы // Государственная служба. – 2010. – № 4. – С. 21.

товки и повышения квалификации государственных служащих, вести постоянное обучение их персонала, разработать методические рекомендации и единые стандарты деятельности кадровых служб различных органов государственной власти¹.

Предлагается также создание специального органа, отвечающего за оптимизацию кадрового состава (штатного расписания) государственной службы и совершенствование организационных структур государственных органов². Вызывает сомнения подобное предложение. Реализация непосредственного и систематического контроля за деятельностью кадровых служб и особенно кадровой службы в высшем органе исполнительной власти субъекта Российской Федерации объективно необходима. Лучше всего, со стороны главы субъекта Российской Федерации.

Предлагаем дополнить в обязательном порядке компетенцию кадровой службы следующими функциями:

- правового мониторинга реализации законодательства субъекта Российской Федерации о государственной гражданской службе³;
- кадрового мониторинга;
- бенчмаркинга результативности и эффективности профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих государственных органов исполнительной вла-

¹ Капаров С.Г. Основные тенденции в сфере казахстанской государственной службы // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2010. – № 2. – С. 90.

² Лобанов В.В. Модернизация государственного управления: проблемы и решения // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2010. – № 2. – С. 142.

³ Термин «правовой мониторинг» законодательства о гражданской службе субъекта Российской Федерации и кадровой политике, как и аналогичная функция кадровой службы не встречаются в нормативных правовых актах о кадровых службах органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Встречается юридическая конструкция «мониторинг эффективности государственной гражданской службы в исполнительных органах государственной власти субъекта Российской Федерации» (Тамбовская область), «мониторинг штатной численности» (Курская область).

сти субъекта Российской Федерации, структурных подразделений высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации¹;

– координации размещения информации о доходах, имуществе и имущественных обязательствах гражданского служащего и членов его семьи на официальном сайте (портале) исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

Кадровый мониторинг – это мониторинг кадровой ситуации и кадров органов государственной власти субъекта Российской Федерации. Он включает в себя: анализ кадрового состава государственных гражданских служащих субъекта Российской Федерации по категориям, группам должностей, классным чинам, образованию, возрасту и стажу гражданской службы; анализ структур и динамики изменения штатной численности в исполнительных органах государственной власти субъекта Российской Федерации; анализ укомплектованности штатных должностей гражданской службы и причин наличия вакансий в исполнительных органах государственной власти субъекта Российской Федерации и составление на его основе прогноза происходящих кадровых процессов.

Применение методики бенчмаркинга будет содействовать более широкому внедрению управления по результатам, инновационных и современных кадровых технологий, формированию своеобразной «конкуренции» между органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации в сфере управления кадровым потенциалом. Одновременно выявятся условия, показатели и возможные средства мотивации и стимулирования эффективной деятельности гражданских служащих в органах государственной власти субъекта Российской Федерации. Образно сказать, возникнет «социалистическое соревнование» между кадровыми службами

¹ От английского «benchmark» – точка отсчета, отметка. Это – сравнения показателей, характеризующих деятельность организаций одной сферы или вида. См.: Ягунова Н., Гонова А. Кадровый менеджмент на предприятии: мотивация, адаптация, наставничество // Проблемы теории и практики управления персоналом. – 2010. – № 4. – С. 43.

органов государственной власти субъекта Российской Федерации, а впоследствии и иных субъектов Российской Федерации.

Обмен положительным опытом управления кадрами органов государственной власти субъекта Российской Федерации, проведение управленческих экспериментов, базирующихся на правовой основе, адаптация технологий, заимствованных из кадрового менеджмента предприятий – все это должно быть приоритетными направлениями деятельности кадровой службы.

Именно от указанной структуры органа государственной власти субъекта Российской Федерации зависит во многом модернизация государственного управления. Человеческие ресурсы и их потенциал определяют эффективность деятельности государственного аппарата и органа государственной власти в целом. Исключительно кадровая служба, опираясь на инновационные установки новой парадигмы государственного управления, как главный субъект кадровой политики изменит существующую кадровую ситуацию в субъектах Российской Федерации.

Для исполнения глобальных задач кадровым службам потребуются специалисты, владеющие не только навыками делопроизводства, юридическими знаниями, но и современными управленческими умениями. Они обязаны обладать двумя ключевыми активами: инновационными знаниями (компетенции, интеллектуальный капитал) и опытом стратегического планирования (коммуникационные навыки организации). Они должны уметь интегрировать знания¹ и оценивать вклады участия для каждого структурного подразделения органа государственной власти субъекта Российской Федерации, каждого государственного гражданского служащего. Переход к иной концепции реализации кадровой политики на государственной гражданской службе субъекта Российской Федерации требует формирования адаптированного к новой управленческой среде, обученного, ориентированного на нравственные ценности состава кадровых служб.

¹ Кузин Д. Россия: новая парадигма управления // Проблемы теории и практики управления. – 2010. – № 8. – С. 23.

2.4. Органы по управлению государственной гражданской службой

Моделирование организационной структуры деятельности государства предполагает наличие полномочного самостоятельного субъекта, наделенного надотраслевой юрисдикцией, что позволяет реализовывать возложенные на него функции координации на отраслевом и региональном уровнях и проводить единую государственную политику¹. Действительно, значительным фактором в процессе оптимизации исполнительной власти является способ ее формирования и *подотчетность*².

Особое внимание при осуществлении контроля за деятельностью органов исполнительной власти следует обратить на законность кадровых процессов, протекающих в них. Контроль за деятельностью исполнительных органов государственной власти реализуется не только институтами гражданского общества, органами законодательной власти, но и внешними контролирующими органами или должностными лицами. Опыт зарубежных стран предлагает несколько вариантов организации контрольной деятельности:

- комиссар по соблюдению норм этики в США;
- органы по управлению государственной службой;

Вневедомственный, или внешний, контроль осуществляется государственными органами в отношении организационно подчиненных объектов. Субъектами этого вида контроля, по мнению Курбанова Р., являются органы надведомственного контроля³:

¹ Тонков Е.Е. Юридические формы государственной деятельности и функции государства: проблемы соотношения // Государственная власть и местное самоуправление. – 2010. – № 1. – С. 7.

² Агафонова Т.П. Рациональная модель исполнительной власти в России // Государственная власть и местное самоуправление. – 2010. – № 4. – С. 20.

³ Курбанов Р. Субъекты контроля и надзора за соблюдением законодательства о государственной гражданской службе Российской Федерации // Власть. – 2009. – № 8. – С. 128.

– на федеральном уровне (Президент РФ, Федеральное Собрание РФ, федеральные суды, Правительство РФ, Счетная палата, Уполномоченный по правам человека РФ);

– на уровне субъектов РФ (главы исполнительной власти субъектов РФ, органы по управлению государственной службой);

– органы межведомственного управления (Минфин РФ).

Одним из результатов совершенствования государственной службы и кадровой политики соответственно является создание функционально прозрачной системы государственных органов области с четким разделением их компетенции. Проанализируем данный вопрос.

Отсутствие органа по управлению государственной службой рассматривается как серьезная организационная проблема. В настоящее время частично данную функцию федерального органа по управлению государственной службой выполняет отдельный департамент Минздравсоцразвития¹. В США таким органом управления является Управление по делам государственной службы, возглавляемое директором, который назначается Президентом с согласия сената на четыре года. В ЮАР – Министерство по делам государственной службы и администрации. Оно является органом государственной власти, который отвечает за практическую реализацию основных нормативных правовых актов в отношении всей системы государственной службы страны на национальном и региональном уровнях².

В.В. Лобанов предлагает создать Комиссию по делам государственной службы при Федеральном Собрании Российской Федерации – независимого органа, способного осуществлять надзор за соблюдением основных принципов функционирования государственной службы³. Предложение представ-

¹ Лобанов В.В. Модернизация государственного управления: проблемы и решения // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2010. – №2. – С. 141.

² Там же.

³ Там же.

ляется спорным. Ведь существует официальный парламентский контроль.

Создание органов по управлению государственной гражданской службой в субъектах Российской Федерации – очень серьезный вопрос. Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» предусмотрел только «рамочные» требования к созданию подобного государственного органа. Этот вопрос решается неоднозначным образом в законодательстве о государственной службе субъектов Российской Федерации. Многие субъекты Российской Федерации «ожидают» внесения дополнений в федеральное законодательство о гражданской службе. А.А. Гришковец предлагает законодательно закрепить за подобным органом следующие функции¹: 1) контрольную, 2) юрисдикционную, 3) обеспечивающую, 4) статистического учета.

На наш взгляд, следует включить в функции этого органа, прежде всего, *осуществление правового мониторинга реализации кадровой политики в системе гражданской службы субъекта Российской Федерации*. Это – разработка научно-методических материалов (методик проведения конкурсов, аттестаций и квалификационных экзаменов), проектов нормативных правовых актов в области гражданской службы и кадровой политики, методов и систем оценки персонала; мониторинг регионального законодательства о гражданской службе; формирование управленческого резерва кадров субъекта Российской Федерации и внедрение механизмов планирования служебной карьеры; мониторинг кадровой ситуации (анализ качественного и количественного состава государственных и муниципальных служащих во всех органах власти субъекта Российской Федерации); внесение предложений по оптимизации и совершенствованию управ-

¹ Гришковец А.А. Проблемы совершенствования правового регулирования государственной службы в Российской Федерации // Государственное и муниципальное управление: Доклады научно-практической конференции к 30-летию ИПК государственной службы 26-28 марта 1997 года. – М., 1998. – С. 86 – 87.

ления государственными органами власти субъекта Российской Федерации. Думается, методическое обеспечение реализации кадровых процессов в органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации должно осуществляться именно данным государственным органом. Кроме того, функцию контроля в области соблюдения законодательства о государственной службе также необходимо предоставить органу по управлению государственной службой. В четком контроле и методической, научной помощи нуждаются и муниципальные образования. Думается, орган по управлению государственной гражданской службой субъекта Российской Федерации должен возглавить деятельность по оценке организации муниципальной службы в муниципальных образованиях.

Подобный государственный орган по вопросам государственной службы может быть создан на определенное время в целях решения конкретных проблем, связанных с укреплением вертикали государственной власти и приобретением современной государственной службой очертаний *единой системы российской публичной службы*. Государственные органы с родственными функциями должны создаваться в каждом субъекте РФ. Деятельность федерального и регионального органов по вопросам государственной службы должна быть взаимосвязанной, а в лучшем случае – подотчетной и подконтрольной. Правовую регламентацию данных вопросов надо осуществлять в виде отдельного федерального закона.

Ученые отмечают, что в целом система управления государственной службой неэффективна. Упомянутый в законодательстве федеральный орган по управлению государственной службой не создан¹. Практически не существует внутренних механизмов защиты профессиональных интересов государственных служащих, а также общественного воздействия на нравственные отношения в среде государственных служащих².

¹ Турчинов А.И. Кадровая безопасность России: постановка проблемы // Государственная служба. – 2010. – № 4. – С. 21.

² Там же. – С. 21.

В странах ближнего зарубежья внедрен в большинстве государственных органов институт ответственного секретаря, который призван стабилизировать внутреннюю кадровую политику, обеспечить межведомственную координацию и преемственность в работе¹, законодательно урегулировать вопрос о взаимодействии между кадровыми службами и уполномоченным органом в сфере государственной службы².

Отсутствие федерального органа по управлению государственной гражданской службой компенсируется на уровне субъектов Российской Федерации следующими формами:

– возложение задач и функций органа по управлению государственной гражданской службой на аппарат главы субъекта Российской Федерации³;

– создание совета при главе субъекта Российской Федерации по вопросам развития государственной гражданской службы⁴;

– создание совета по кадровой политике субъекта Российской Федерации⁵;

– создание совета по кадровой политике при правительстве субъекта Российской Федерации⁶;

– создание совета по кадровой политике при главе субъекта Российской Федерации¹;

¹ Капаров С.Г. Основные тенденции в сфере казахстанской государственной службы // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2010. – № 2. – С. 82.

² Там же. – С. 90.

³ О возложении задач и функций органа по управлению государственной гражданской службой Тюменской области: постановление губернатора Тюменской области от 16 сентября 2005 года № 81.

⁴ О совете при мэре Москвы по вопросам развития государственной гражданской службы города Москвы: распоряжение мэра Москвы от 17 февраля 2009 года № 35-Р.

⁵ Положение о совете по кадровой политике Ивановской области, утв. постановлением Правительства Ивановской области от 16 октября 2008 года № 275-п.

⁶ О совете по кадровой политике при правительстве Республики Бурятия: постановление правительства Республики Бурятия от 29 апреля 2008 года № 210; Положение о совете по кадровой политике Ивановской области, утв. постановлением правительства Ивановской области от 16 октября 2008 года № 275-п.

– возложение задач и функций органа по управлению государственной гражданской службой на кадровую службу высшего органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации².

Приведенные нами формы органа по управлению государственной службой субъекта Российской Федерации являются сутью выхода из сложившейся ситуации: ввиду отсутствия подобного федерального органа по управлению государственной гражданской службой и фактического запрета на создание аналогичных структур в субъектах Российской Федерации, если федеральный орган не создан. Формирование квази-органов по управлению государственной гражданской службой – позиция далеко не рациональная с управленческой точки зрения, тем более возложение функций органа по управлению государственной гражданской службой на кадровую службу высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации или аппарат главы субъекта Российской Федерации.

Исходя из анализа нормативных правовых документов субъектов Российской Федерации, в каждом регионе учреждается нечто подобное органу управления государственной гражданской службой. Получается, что такая управленческая структура необходима в субъекте Российской Федерации. Однако в субъек-

¹ Положение о совете по кадровой политике при губернаторе Белгородской области, утв. Распоряжением губернатора Белгородской области от 6 апреля 2010 года № 182-р; О совете по кадровой политике при губернаторе Воронежской области: указ губернатора Воронежской области от 19 декабря 2008 года № 25-у; О совете по кадровой политике при Президенте Удмуртской республики: указ Президента Удмуртской республики от 18 ноября 2002 года № 191 (в ред. от 9 ноября 2009 года № 268).

² Положение о департаменте государственной службы и кадровой политики Вологодской области, утв. постановлением правительства Вологодской области от 25 января 2010 года № 46; О возложении полномочий государственного органа Курской области по управлению государственной гражданской службой Курской области: постановление губернатора Курской области от 6 октября 2006 года № 444; Положение об управлении государственной службы и организационной работы администрации Тамбовской области, утв. Постановлением администрации Тамбовской области от 14 марта 2006 года № 227.

ектах Российской Федерации отсутствует единое понимание значения и направлений компетенции органа по управлению государственной гражданской службой. В отдельных регионах его просто не существует.

В Тюменской области под задачами и функциями органа по управлению государственной гражданской службой понимаются¹:

- утверждение примерных должностных регламентов государственных гражданских служащих исполнительных органов государственной власти Тюменской области;
- координация подготовки кадров для государственных органов государственной власти Тюменской области;
- согласование формирования государственного заказа на профессиональную переподготовку, повышение квалификации и стажировку государственных гражданских служащих государственных органов Тюменской области;
- согласование программ исполнительных органов государственной власти Тюменской области и иных государственных органов Тюменской области по профессиональному развитию государственных гражданских служащих Тюменской области;
- организация дополнительного профессионального образования государственных гражданских служащих исполнительных органов государственной власти Тюменской области и иных государственных органов Тюменской области за пределами территории Российской Федерации;
- рассмотрение комиссией по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов (образуемой в аппарате губернатора области) вопросов, связанных с соблюдением требований к служебному поведению и урегулированием конфликта интересов в отношении гражданских служащих, замещающих должности вице-губернатора области, заместителей губернатора области, руководителей и заместите-

¹ О возложении задач и функций органа по управлению государственной гражданской службой Тюменской области: постановление губернатора Тюменской области от 16 сентября 2005 года № 81.

лей руководителей исполнительных органов государственной власти Тюменской области;

– выполнение иных задач и функций органа по управлению государственной гражданской службой Тюменской области.

В представленном нормативном правовом акте не уточняются функции и задачи органа по управлению государственной гражданской службой, которые возлагаются на кадровые службы исполнительных органов государственной власти Тюменской области и иных государственных органов Тюменской области. Следует отметить, что *определенные функции кадровой службы* переданы аппарату губернатора Тюменской области:

– подготовка кадров для исполнительных органов государственной власти Тюменской области;

– ведение кадрового резерва исполнительных органов государственной власти Тюменской области;

– формирование государственного заказа на профессиональную переподготовку, повышение квалификации и стажировку государственных гражданских служащих исполнительных органов государственной власти Тюменской области;

– формирование государственного заказа по дополнительному медицинскому страхованию в отношении государственных гражданских служащих Тюменской области, вышедших на пенсию, а также сотрудников исполнительных органов государственной власти Тюменской области, не являющихся гражданскими служащими.

Отметим, что в отдельных субъектах Российской Федерации полномочия государственного органа по управлению государственной гражданской службой формально возлагаются на высшие исполнительные органы субъекта Российской Федерации. В таких нормативных правовых актах отсутствует перечисление «возлагаемых» функций и они приобретают характер «декларативных отписок от федерального законодательства»¹.

¹ О возложении полномочий государственного органа Курской области по управлению государственной гражданской службой Курской области: постановление губернатора Курской области от 6 октября 2006 года № 444.

Орган по управлению государственной службой должен обладать сравнительно независимым статусом и контрольными полномочиями. Также указанный орган власти обязан заниматься методической, научной деятельностью в области кадровой политики.

Аппарат главы субъекта Российской Федерации, кадровая служба высшего органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, точнее их полномочия, носят другой исполнительно-распорядительный характер, а значит:

1) недопустимо функционально смешивать деятельность аппарата высшего исполнительного органа государственной власти и органа государственной власти субъекта Российской Федерации;

2) кадровая служба высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации призвана выполнять несколько иные функции в сфере кадровой работы и, по сути, деятельность кадровой службы должна быть, в некоторой степени, подотчетна органу по управлению государственной гражданской службой субъекта Российской Федерации. Это также противоречит положениям Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», которые не регламентируют указываемые в нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации возлагаемые на кадровую службу вопросы. Подчеркнем, что кадровая служба высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации не вправе объединять все направления координации, контроля и управления относительно всех органов государственной власти субъекта Российской Федерации. Например, законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации даже с точки зрения идеи разделения властей, не говоря о специфике деятельности.

Оптимальной, среди имеющихся структур, выступает следующая форма – совет по кадровой политике или вопросам развития государственной гражданской службы при высшем органе исполнительной власти субъекта Российской Федерации или главе субъекта Российской Федерации. Наиболее распространенными являются советы по кадровой политике при главе

субъекта Российской Федерации. Рассмотрим особенности формирования, деятельности и процедуры принятия решений подобными советами и особое внимание уделим их компетенции.

*Совет по кадровой политике*¹. Совет является коллегиальным совещательным органом при высшем исполнительном органе государственной власти субъекта Российской Федерации или главе субъекта Российской Федерации.

Цели деятельности совета:

- формирование региональной кадровой политики;
- повышение эффективности работы органов исполнительной власти, органов местного самоуправления.

Задачи совета:

- разработка и реализация единой кадровой политики в субъекте Российской Федерации;
- разработка предложений по определению основных направлений и приоритетов кадровой политики в системе исполнительных органов государственной власти;
- анализ деятельности органов государственной власти в субъекте Российской Федерации по вопросам развития государственной гражданской службы;
- участие в формировании политики кадрового обеспечения социально-экономического развития субъекта Российской Федерации;
- разработка рекомендаций по совершенствованию нормативного регулирования вопросов управления кадровым потенциалом субъекта Российской Федерации;
- рассмотрение вопросов реформирования и развития госу-

¹ О совете по кадровой политике при Президенте Удмуртской республики: указ Президента Удмуртской республики от 18 ноября 2002 года № 191 (в ред. от 9 ноября 2009 года № 268); О совете по кадровой политике при правительстве Республики Бурятия: постановление правительства Республики Бурятия от 29 апреля 2008 года № 210; Положение о совете по кадровой политике при губернаторе Белгородской области, утв. Распоряжением губернатора Белгородской области от 6 апреля 2010 года № 182-р; О совете по кадровой политике при губернаторе Воронежской области: указ губернатора Воронежской области от 19 декабря 2008 года № 25-у.

дарственной гражданской и муниципальной службы субъекта Российской Федерации.

Функции рассматриваемого совещательного органа можно разделить на две категории.

Первая категория – общие функции по формированию и реализации кадровой политики, то есть одинаковые для любого подобного органа вне зависимости от подчиненности. К функциям общего характера относятся:

- рассмотрение проектов законодательных и иных нормативных правовых актов (главы субъекта Российской Федерации, высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) по вопросам организации, государственной кадровой политики и кадровой работы;

- анализ состояния и эффективности кадровой работы в органах исполнительной власти, органах местного самоуправления субъекта Российской Федерации и учрежденных ими организаций;

- разработка рекомендаций и предложений по совершенствованию системы подготовки кадров для органов государственной власти и местного самоуправления субъекта Российской Федерации;

- разработка предложений по повышению эффективности деятельности исполнительных органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также кадровой работы в указанных органах власти;

- оказание содействия главе субъекта Российской Федерации и высшему исполнительному органу государственной власти субъекта Российской Федерации в реализации их полномочий по кадровым вопросам (например, выработка государственной политики в области формирования резерва управленческих кадров);

- рассмотрение вопросов, связанных с формированием и работой с резервом управленческих кадров;

- рассмотрение вопросов, связанных с формированием и развитием кадрового потенциала субъекта Российской Федерации.

Вторая категория функций – функции непосредственной реализации кадровой политики в зависимости от подчиненности совещательного органа.

При главе субъекта Российской Федерации:

- проведение анализа организации подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров в органах государственной власти субъекта Российской Федерации;
- рассмотрение предложений по составу резерва кадров и их выдвижению на государственные должности субъекта Российской Федерации, должности государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации;
- рассмотрение предложений по составу резерва управленческих кадров субъекта Российской Федерации;
- рассмотрение предложений по кандидатурам на должности руководителей организаций, учрежденных органами государственной власти субъекта Российской Федерации;
- рассмотрение предложений по согласованию кандидатур для назначения на должности руководителей федеральных органов исполнительной власти, действующих на территории субъекта Российской Федерации;
- выработка рекомендаций по осуществлению кадрового мониторинга и эффективной кадровой ротации;
- рассмотрение вопросов, связанных с оттоком квалифицированных кадров за пределы субъекта Российской Федерации;
- координация взаимодействия территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления по вопросам, связанным с подготовкой, переподготовкой и выдвижением кандидатур резерва управленческих кадров;
- определение направлений по реформированию, реорганизации либо созданию новых исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации с целью повышения эффективности государственного управления в регионе (по поручению главы субъекта Российской Федерации)¹.

При высшем исполнительном органе государственной власти субъекта Российской Федерации:

¹ О совете по кадровой политике при губернаторе Воронежской области: указ губернатора Воронежской области от 19 декабря 2008 года № 25-у.

– заслушивание информации от исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации по выполнению законодательства по вопросам государственной гражданской службы;

– формирование плана подготовки управленческих кадров в организациях народного хозяйства.

Совет при главе субъекта Российской Федерации в силу объема полномочий данного должностного лица наделяется большей компетенцией в области кадровой политики и кадровой работы. Если при главе субъекта Российской Федерации создается совет, то участие в работе с управленческим резервом кадров представляется более широким, чем «рассмотрение вопросов, связанных с формированием управленческого резерва кадров». Детализируются полномочия совета по указанному направлению деятельности. Работа органов государственной власти субъекта Российской Федерации становится прозрачной, так как предполагает обсуждение предложений по персоналиям. Проводится больше аналитической работы по кадровому составу органов государственной власти субъекта Российской Федерации и кадровому потенциалу в целом.

Компетенция совета, создаваемого при высшем исполнительном органе государственной власти субъекта Российской Федерации, более пространная. Она не предполагает выработки решений относительно конкретных лиц в субъекте Российской Федерации, влияющих на кадровую политику.

Формируется совет, как правило, из числа государственных гражданских служащих субъекта Российской Федерации, непосредственно занимающихся кадровой работой; в него входят руководители исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации; руководитель законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации; прокурор субъекта Российской Федерации; руководители иных правоохранительных органов субъекта Российской Федерации; представители учебных заведений.

Основными формами работы совета являются проведение очередных, внеплановых, координационных совещаний, рабо-

чих встреч по вопросам компетенции совета. Здесь заслушиваются руководители органов государственной власти субъекта Российской Федерации, запрашивается информация от исполнительных органов государственной власти, организаций и общественных объединений по вопросам компетенции. Не реже одного раза в полугодие либо одного раза в три месяца проводятся очередные заседания. Обязателен план работы совета. Создаются рабочие группы для проведения экспертных и аналитических работ. Возможна подготовка и организация проведения конференций и семинаров.

В последнее время субъекты Российской Федерации стали расширять компетенцию советов по кадровой политике, которая предполагает рассмотрение проблем кадровой политики региона в целом: кадры муниципальной службы, кадры в экономике и производстве¹.

Особенностью создания *совета по кадровой политике субъекта Российской Федерации* является его компетенция, включающая в себя вопросы, связанные с кадровой политикой не только в системе государственной гражданской службы, но и в социально-экономической сфере региона в целом². Например, содействие в обеспечении экономики и социальной сферы квалифицированными кадрами, разработка предложений по обеспечению эффективности профессионального развития и рационального использования кадрового потенциала субъекта Российской Федерации.

Новые субъекты кадровой политики. Создаются координационные советы по вопросам кадровой политики при полномочных представителях Президента Российской Федерации в федеральных округах. На официальном сайте полномочного представителя Президента Российской Федерации в Сибирском

¹ Положение о совете по кадровой политике при губернаторе Белгородской области, утв. Распоряжением губернатора Белгородской области от 6 апреля 2010 года № 182-р;

² Положение о совете по кадровой политике Ивановской области, утв. постановлением Правительства Ивановской области от 16 октября 2008 года № 275-п.

федеральном округе размещено Положение о Координационном Совете по вопросам кадровой политики¹. Данный Совет представляет собой совещательный орган, основной целью которого является обеспечение деятельности полномочного представителя Президента Российской Федерации в Сибирском федеральном округе по реализации кадровой политики Президента Российской Федерации.

В состав Совета входят представители аппарата полномочного представителя, территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления федерального округа, а также ассоциаций регионов, муниципальных образований, научных и образовательных учреждений.

Основными задачами Совета являются:

- обеспечение согласованности действий территориальных органов федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, Сибирской академии государственной службы и других образовательных учреждений по реализации кадровой политики Президента Российской Федерации;
- разработка предложений по совершенствованию правового регулирования вопросов государственной службы и методического обеспечения реализации кадровой политики в округе;
- подготовка для полномочного представителя предложений по вопросам реализации в федеральном округе кадровой политики Президента Российской Федерации;
- участие в реализации решений Совета Сибирского федерального округа по кадровым вопросам.

1 Положение о Координационном Совете по вопросам кадровой политики при полномочном представителе Президента Российской Федерации в Сибирском федеральном округе, утвержденное распоряжением полномочного представителя Президента Российской Федерации в Сибирском федеральном округе от 11 ноября 2003 года № 52 (с изменениями в соответствии с распоряжением полномочного представителя Президента Российской Федерации в Сибирском федеральном округе от 17 июня 2004 года № 36).

Совет осуществляет следующие функции:

- анализ кадрового обеспечения территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, разработка предложений по стратегии формирования кадрового потенциала федерального округа;

- рассмотрение вопросов реформирования государственной и муниципальной службы, разработка предложений по формированию единого порядка реализации кадровых решений на государственной и муниципальной службе;

- выработка рекомендаций и предложений по совершенствованию системы подготовки кадров, методическому обеспечению кадровых служб территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления;

- организация изучения, обобщения и обмена опытом кадровой работы, накопленным органами государственной власти и органами местного самоуправления, организация конференций, семинаров по вопросам государственной кадровой политики.

Тематика заседаний Координационного совета по вопросам кадровой политики разнообразна¹. Это:

- система противодействия коррупции в кадровой работе органов государственной власти и органов местного самоуправления субъектов Российской Федерации;

- мониторинг состояния работы по профессиональной переподготовке, повышению квалификации, стажировке государственных и муниципальных служащих;

- обобщение и распространение опыта отдельных субъектов округа по проведению проверок соблюдения в государственных органах законодательства о государственной гражданской службе;

- подготовка рекомендаций органам государственной власти и местного самоуправления по совершенствованию механизма тру-

¹ План работы Координационного совета по вопросам кадровой политики при полномочном представителе Президента Российской Федерации в Сибирском федеральном округе на второе полугодие 2008 года.

доустройства выпускников вузов, обучавшихся по направлениям этих органов за счет федерального и регионального бюджетов;

– изучение практики работы по формированию и подготовке резерва кадров на руководящие должности в органах местного самоуправления и подготовка методических рекомендаций;

– изучение и распространение положительного опыта организации и проведения конкурса на размещение государственного заказа органов государственной власти на профессиональную переподготовку, повышение квалификации и стажировку государственных и муниципальных служащих в образовательных учреждениях;

– создание и сопровождение на основе информационных ресурсов органов государственной власти банка данных нормативных правовых актов, методических, информационных и справочных материалов по вопросам государственной гражданской службы, работы с кадрами, подготовки государственных служащих для расширения информационного обмена и распространения положительного опыта кадровой работы;

– подготовка материалов и издание Вестника Координационного совета.

Проанализированное содержание мероприятий, реализуемых Координационным советом, дает полное право утверждать, что они актуальны и необходимы для развития кадрового состава органов государственной власти. Но почему подобные советы не созданы при органах государственной власти каждого из субъектов федерального округа? Рассмотрение вышеуказанных вопросов, особенно в отношении подготовки, переподготовки кадров и их трудоустройства, систематизации законодательства в сфере кадровой политики, издания методических материалов, обмена положительным опытом практики применения законодательства о гражданской службе – все это непосредственные обязанности органов государственной власти.

Кадровые службы органов государственной власти субъектов Российской Федерации должны быть заинтересованы в самостоятельной организации подобных мероприятий. Почему обязанности кадровых служб регионов в сфере кадровой политики фактически выполняет полномочный представитель Пре-

зидента Российской Федерации? Кроме того, исследование столь важных проблем кадровой политики осуществляется не до конца. Согласно пункту 5 Положения о Координационном совете по вопросам кадровой политики при полномочном представителе Президента Российской Федерации – решения Совета носят рекомендательный характер.

2.5. Конфликт интересов на государственной гражданской службе

В зарубежных странах складываются различные подходы по управлению конфликтами интересов в государственном секторе¹. Разрешение конфликта интересов увязывается с мероприятиями, направленными на противодействие коррупции. Это – концептуальный подход коллектива ученых, исследовавших структуру конфликта интересов в таких странах, как Франция, Германия, Италия, Португалия, Испания, Великобритания, Венгрия, Латвия и Польша.

Определение конфликта интересов², использующееся мировым опытом, несколько отличается от правовых терминов «конфликт интересов на государственной гражданской службе», закрепленных в российском законодательстве. Оба термина имеют различия в Федеральном законе «О государственной гражданской службе» и в Федеральном законе «О противодействии коррупции», формируя устойчивую юридическую коллизию. В сложившейся

¹ Виллориа-Мендиета М. Политика и практика конфликтов интересов в девяти странах – членах ЕС: сравнительный обзор // Муниципальная служба. – 2009. – № 1. – С. 2.

² *Конфликт интересов – это конфликт между общественно-правовыми обязанностями и частными интересами государственного должностного лица, при котором его частные интересы (вытекающие из положения государственного должностного лица как частного лица) способны неправомерным образом повлиять на выполнение им официальных обязанностей или функций.* См: Руководство ОЭСР по разрешению конфликтов интересов на государственной службе 2003 года. – Режим доступа: <http://www.oecd.org>.

ситуации трудно говорить о применении международных стандартов в соответствующих российских законодательных актах. Постараемся определить, насколько международное понятие конфликта интересов в государственном секторе оптимизировано в подобных российских правовых терминах и конструкциях.

Статья 10 Федерального закона «О противодействии коррупции» дает определение конфликта интересов. Под конфликтом интересов на государственной или муниципальной службе понимается ситуация, при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) государственного или муниципального служащего может повлиять на надлежащее исполнение должностных (служебных) обязанностей, и при которой возникает или может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью государственного или муниципального служащего и правами, и законными интересами граждан, организаций, общества или государства, способное привести к причинению вреда правам и законным интересам граждан, организаций, общества или государства.

Проведем сравнительное исследование существующих терминов конфликта интересов и предлагаемого международным сообществом.

В международном праве конфликт интересов – это *конфликт* между частными интересами и общественно-правовыми обязанностями государственного служащего. По российскому законодательству – это *ситуация*. Ситуация *порождает* возникновение или не возникновение противоречий! С точки зрения теории права ситуация не способна инициировать возникновение правовых отношений. Ситуация конфликта интересов является *общественным отношением*, в котором зарождается или уже существует наглядно юридический факт, являющийся основанием для его возникновения. Поэтому использование слова «конфликт» в концептуальном понятии, данном ОЭСР, более отражает сущность юридического термина – конфликт интересов.

Прежде всего, конфликт является действием, а значит, юридическим фактом, который и вызывает противоречия между частными и публичными интересами. Динамика конфликта за-

ключается в борьбе полярных интересов, заключенных в одной личности. Личность обладает правом выбора того или иного интереса: отдать приоритет частному или общественному. Выбор государственного служащего в последующем определяет правомерность либо неправомочность его действия, решения (бездействия). И, как следствие, выполнение или не выполнение, ненадлежащее исполнение должностных обязанностей. Для того чтобы субъект выбрал решение, удовлетворяющее общественным интересам, сформировал правильно свое волеизъявление, необходимо наличие достаточной регламентации конфликта интересов на государственной службе, морально-нравственных ориентиров и нетерпимого отношения общества к подобным явлениям, нарушающим его интересы и права.

Мотивы поведения личности и ее внутренняя воля называются в руководстве ОЭСР по разрешению конфликтов на государственной службе частным интересом должностного лица. Государственный служащий как любой человек обязательно обладает собственными интересами, которые направлены на его обеспечение и развитие, на содержание его семьи и т.п. Без подобных интересов человек не выжил бы в современном обществе. Они совершенно естественны, но если не выходят за пределы общественных интересов. Частные интересы государственного служащего обязано удовлетворять государство, причем в объеме не меньшем, чем у других членов общества. В противном случае, государственный чиновник будет по своему усмотрению их «обеспечивать», включая властные и экономические ресурсы, вытекающие из его должностного статуса.

Соответствующее содержание государственного служащего со стороны государства – один из действенных инструментов требования от чиновника законопослушного поведения и соблюдения этических стандартов, имеющих в обществе. Совокупность законов, запрещающих коррупцию, этических стандартов, неотвратимость преследования и наказания за противоправное поведение выступают сдерживающими факторами в чрезмерном выражении воли и частных мотивов во внешней среде со стороны государственного служащего.

По мнению ученых, эффективная политика в отношении конфликта интересов представляет собой сложный комплекс различных мероприятий государства. К ним относятся¹:

- система четких этических стандартов в общественной жизни;
- удовлетворительная административно-правовая и уголовно-правовая структура;
- профессиональная гражданская служба и независимая судебная система;
- тщательно отрегулированный процесс дисквалификации и увольнения в процессе принятия государственных решений;
- ограничение или даже запрет для государственных должностных лиц на внешнее совместительство (вне администрации);
- декларирование дохода;
- декларирование имущества;
- декларирование семейного дохода;
- декларирование подарков;
- использование инсайдерской информации;
- декларирование и регистрация личной заинтересованности;
- публичность деклараций;
- ограничения на трудоустройство после увольнения с должности;
- ограничение или запрет внешней деятельности в процессе занятия государственной должности;
- запрет или ограничение владением акциями в частных компаниях;
- система выявления и расследования, включая независимый специализированный орган;
- совместимость и взаимное дополнение уголовных и административных наказаний.

¹ Виллориа-Мендиета М. Политика и практика конфликтов интересов в девяти странах – членах ЕС: сравнительный обзор // Муниципальная служба. – 2009. – № 1. – С. 23 – 25.

Полная система положений, регулирующих конфликт интересов, является одной из составляющих успеха государства в процессе противостояния коррупции. Обратимся вновь к статье 10 Федерального закона «О противодействии коррупции». Итак, *ситуация (не сам государственный служащий и его волеизъявление)* способна повлиять на существо выполнения должностных обязанностей государственным служащим. Ситуация, исходя из существа ее явления, не может самостоятельно себя изменять. Возможно изменение формы ситуации, то есть любое внешнее воздействие определяет ее новую форму, поэтому содержание внешнего воздействия и, следовательно, самой внешней среды зависит от его характера. Как известно, характер внешнего воздействия может быть деструктивным или прогрессивным. На руководителей органов государственной власти возлагается огромная ответственность – выбора прогрессивной формы воздействия на ситуацию. В данном случае – ситуацию конфликта интересов. Исключительно с этой точки зрения конфликт интересов на государственной гражданской службе следует рассматривать как *ситуацию*. Конфликт интересов – *ситуация, когда проявляется противоречие формы и содержания*.

Конфликт интересов без наличия обратной связи невозможен. Обратная связь в форме подотчетности и контроля со стороны независимых органов, институтов гражданского общества позволяет вносить коррективы в поведение и моральные установки государственных гражданских служащих и всего государственного аппарата. Форма правовой регламентации конфликта интересов должна соответствовать содержанию ситуации конфликта. Неправильное истолкование сущности и формы конфликта интересов влечет за собой отвлечение от реальности правовое регулирование складывающейся ситуации. Внимательное отношение к правовой форме выявления, предупреждения и пресечения конфликта интересов является основой для успешного развития государственной гражданской службы и кадровой политики в указанной сфере.

Исходя из положений действующего законодательства, ситуация конфликта интересов складывается при наличии нескольких условий:

– она влияет или может повлиять на надлежащее исполнение должностных обязанностей государственным служащим;

– это ситуация, *при которой* возникает или может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью государственного или муниципального служащего и правами, и законными интересами граждан, организаций, общества или государства, способное привести к причинению вреда правам и законным интересам граждан, организаций, общества или государства.

Словосочетание «при которой» не отражает полностью важности правовой регламентации конфликта интересов на государственной службе. Во главу угла ОЭСР ставит противоречие между общественно-правовыми обязанностями и частными интересами государственного должностного лица. На первом месте – обязанности чиновника, направленные на удовлетворение общественного интереса. В первую очередь, общество, а потом выполнение государственным служащим официальных обязанностей или функций. В российском законодательстве несколько иной акцент – *на надлежащем выполнении должностных обязанностей*. Коснемся юридической конструкции «надлежащее выполнение должностных обязанностей».

Ее толкование действующее законодательство о государственной гражданской службе не предоставляет, равно как и трудовое законодательство. Понимание надлежащего исполнения должностных обязанностей вытекает из обратного – не исполнения или ненадлежащего исполнения обязанностей по должности. Из толкования проступка вырисовывается надлежащее поведение субъекта. Получается, что один проступок должен объяснить случившийся второй или возможный проступок (преступление, административное правонарушение), обладающий большей степенью «разрушительного воздействия» и опасности. Заметим, трудовое законодательство не определяет четкого перечня случаев не исполнения или ненадлежащего исполнения должностных обязанностей работником. Эта функция возлагается на судебные органы или, как

принято говорить, «данные случаи установлены судебной практикой и не требуют разъяснений». Законодательство о государственной гражданской службе в указанной ситуации ссылается на нормы трудового права. Возникает замкнутый круг юридических конструкций, сложных для толкования и практического применения.

Выбор международного сообщества в толковании конфликта интересов остановился на словосочетании: «*неправомерным образом*». Использование данного сочетания делает все предельно ясным, то есть наличие нарушения, выражающегося в дисциплинарном проступке, административном правонарушении, уголовном преступлении. И далее, «способным повлиять на выполнение государственным должностным лицом официальных обязанностей или функций».

Российское законодательство формулирует дополнительное условие для выявления конфликта интересов. Это – *причинение вреда* правам и законным интересам граждан, организаций, общества или государства. Законодатель не объясняет, всегда ли причинение вреда при выявлении конфликта интересов будет являться необходимым фактом доказывания. Отметим, что данный фактор будет затруднять применение антикоррупционного законодательства и, зачастую, препятствовать наказанию государственного служащего.

Европейское законодательство о конфликте интересов, как правило, исключает из содержания норм признак «ущерба государственным интересам». Только итальянское законодательство (противоречивое, способствующее высоким баллам восприятия коррупции) закрепляет подобный признак. Проблема заключается в том, что невозможно его подтвердить, так как оно связано с дискреционной оценкой нематериального объекта. Всегда будет существовать возможность определить государственный интерес, и во многих моментах такие решения будут носить дискреционный характер¹.

¹ Виллориа-Мендиета М. Политика и практика конфликтов интересов в девяти странах – членах ЕС: сравнительный обзор // Муниципальная служба. – 2009. – № 1. – С. 19.

Проанализируем вопрос выявления факта причинения вреда. В существующем определении категория «вред» подлежит расширительным толкованиям. В связи с этим, возникает множество вопросов: какой вред, в какой форме, в каких правоотношениях, каким видом законодательства подлежит возмещению?

Установление причинения вреда гражданам и организациям представляет собой некоторую сложность. Судебным органам при рассмотрении подобных дел придется применять нормы гражданского законодательства. Доказательство факта причинения вреда и его тяжести, а кроме того, определение объема возмещения вреда пострадавшим лицам – серьезная проблема и для судов, и для граждан, организаций. При рассмотрении гражданских дел, связанных с возмещением причиненного вреда, возникают трудности у граждан с доказательственным материалом и т.д. В случае возникновения конфликта интересов ущерб будет выражаться не только в материальной, но и моральной форме. Скорее всего, наличествовать будет и материальный, и моральный вред, причиненный гражданам незаконными действиями должностных лиц и гражданских служащих. Гражданский кодекс Российской Федерации, в свою очередь, закрепляет юридические основания возникновения ответственности за причиненный вред со стороны государства в ограниченном количестве.

Не все случаи причинения материального ущерба вследствие конфликта интересов будут рассматриваться, с точки зрения гражданского права, как подлежащие возмещению. Аналогичная ситуация складывается относительно выявления и возмещения морального вреда, поэтому применение норм гражданского законодательства к публично-правовым отношениям очень специфично и не всегда достигает той цели, которая преследуется изначально нормами законодательства в сфере противодействия коррупции.

Значение законодательного регулирования конфликта интересов выражается в следующем:

1) российское законодательство для выявления факта конфликта интересов ставит задачу определить:

– наличие личной заинтересованности государственного служащего;

– наличие противоречия между надлежащим исполнением обязанностей по должности и правами, законными интересами граждан, организаций, общества или государства;

– возможное причинение вреда правам, законным интересам граждан, организаций, общества или государства.

– субъектом конфликта интересов выступает любой государственный и муниципальный служащий, включая должностных лиц;

2) европейское законодательство в целях выявления конфликта интересов регламентирует два признака:

– наличие конфликта между общественно-правовыми обязанностями и частными интересами государственного должностного лица;

– неправомерное воздействие частных интересов на выполнение официальных обязанностей или функций государственного должностного лица;

– субъектом конфликта интересов выступает государственное должностное лицо.

Проведя сравнительный анализ, укажем, что российское законодательство использует узкое, включающее элементы частного-правового регулирования понятие конфликта интересов. Оно требует дополнительного толкования и неоднозначно может применяться на практике¹. Целесообразно применение широкой концепции конфликта интересов, учитывающей фактическое существование неприемлемого конфликта между интересами государственного служащего и его государственно-служебными функциями и очевидного (потенциального) конфликта интересов².

¹ Для увольнения с муниципальной службы наличие конфликта интересов надо доказать // Муниципальная служба. – 2009. – № 1. – С. 107.

² *Очевидный конфликт интересов относится к ситуации, когда существует личный интерес, который может быть разумно рассмотрен другими лицами или его не может быть вовсе. Он может существовать, если у чиновника есть личные интересы, и они когда-то в будущем могут привести к конфликту интересов.* См.: Виллория-Мендиета М. Политика и практика конфликтов

К данной видовой классификации конфликта интересов на государственной службе добавим еще один вид – *латентный (скрытый) или «укрываемый»*¹ конфликт интересов. К сожалению, последний вид конфликта интересов достаточно распространен в практике деятельности органов государственной власти. В данном случае конфликт интересов превращается в коррупционное явление и полностью отождествляется с коррупцией.

С другой стороны, обязательно должно быть осознание в общественном мнении и государственной политике, что конфликт интересов и коррупция – это не одно и то же. Государственный служащий, опираясь на нравственные установки, несмотря на наличие определенных частных интересов, выполняет свои должностные обязанности, принимает управленческие решения в рамках закона. Здесь коррупция отсутствует².

Коррупция не сводится исключительно к совершению должностных преступлений: взяточничеству, злоупотреблению служебным положением и т.п. Это явление по своему содержанию и объему очень широкое и прежде всего оно захватывает сферу нравственно-этического регулирования в системе государственной власти. Политика, экономика и власть сливаются в современном мире в единое целое. Коррупция представляет собой коррупцию политики, злоупотребление властью в пользу прямых или косвенных собственных интересов, нарушение правил общественной этики для целей увеличения личной власти и благосостояния³.

Использование властных ресурсов оказывает влияние на происходящие в стране экономические, политические процессы

интересов в девяти странах – членах ЕС: сравнительный обзор // Муниципальная служба. – 2009. – № 1. – С. 3–4.

¹ Например, оказание преференций бизнес компаниям, руководителями которых выступают ближайшие или дальние родственники.

² Виллория-Мендиета М. Политика и практика конфликтов интересов в девяти странах – членах ЕС: сравнительный обзор // Муниципальная служба. – 2009. – № 1. – С. 4.

³ Там же. – С. 5.

и наоборот. В целях разграничения указанных ресурсов, а самое главное, механизмов их реализации действуют нравственные ценности, на которые опирается гражданское общество. Соблюдение нравственных норм государственными служащими и должностными лицами органов государственной власти и контроль со стороны институтов общества – есть залог динамичного и демократичного развития государства.

Конфликт предполагает наличие двух и более сторон. Федеральным законом «О противодействии коррупции» в качестве сторон конфликта интересов представлены: граждане Российской Федерации, организации, общество и государство. Общество как сторона конфликта включает в себя граждан и организации, упоминаемые в законе. Оно должно быть активным участником урегулирования конфликта интересов и в этих целях государство обязано создать эффективную систему гарантий и мотивации для институтов гражданского общества.

Проанализируем, какие же элементы системы противодействия коррупции и разрешения конфликта интересов сформированы в современной России.

1) *Стратегия противодействия коррупции.*

Они есть и на федеральном уровне, и на уровне субъектов Российской Федерации. Но существует ли целенаправленная, глубоко продуманная, последовательная и всеобъемлющая политика в сфере противодействия коррупции и разрешения конфликта интересов на государственной службе? Скорее всего, нет. Поэтому необходимы планомерные действия Президента РФ, Правительства РФ и органов государственной власти субъектов Российской Федерации по формированию такой государственной политики.

2) *Средства предотвращения коррупции и конфликта интересов.*

Они включают в себя эффективную правовую структуру, работающие кодексы поведения, эффективную систему подотчетности, карьерную гражданскую службу, основанную на учете служебных заслуг, механизмы профессиональной социализации,

особенно в вопросах этики и демократических ценностей¹. В правовом арсенале современной системы противодействия коррупции и разрешения конфликта интересов действуют следующие нормативные правовые акты:

- Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации»;
- Федеральный закон «О противодействии коррупции»;
- Трудовой кодекс Российской Федерации;
- Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях;
- Уголовный кодекс Российской Федерации.

Федеральный закон «О противодействии коррупции» предусматривает такие меры предупреждения и пресечения коррупционных проявлений:

- обязанность государственного и муниципального служащих представлять сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера;
- обязанность государственных и муниципальных служащих уведомлять об обращениях в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений;
- порядок предотвращения и урегулирования конфликта интересов на государственной и муниципальной службе;
- ограничения, налагаемые на гражданина, замещающего должность государственной или муниципальной службы при заключении им трудового договора.

Обязанность государственного и муниципального служащих представлять сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера присутствует в законодательстве многих европейских стран. И эта обязанность российского государственного служащего охватывает правовое регулирование важных направлений (по европейским меркам) противодействия коррупции и предупреждения конфликта интересов:

¹ Виллориа-Мендиета М. Политика и практика конфликтов интересов в девяти странах – членах ЕС: сравнительный обзор // Муниципальная служба. – 2009. – № 1. – С. 7.

- декларирование личных доходов;
- декларирование семейных доходов;
- декларирование личного имущества;
- декларирование семейного имущества¹.

Отметим, что *декларирование личных доходов* не является обязательным во Франции, Германии, Великобритании². Российское законодательство более жестко подходит к данному вопросу, что является, несомненно, положительным моментом в правовой регламентации противодействия коррупции. Декларирование личных доходов обязательно для всех категорий гражданских государственных служащих и выступает обязанностью чиновника. Кроме того, государственный служащий обязан декларировать свое личное имущество ежегодно. Опять же в Великобритании и Германии *декларирование личного имущества* является жестом доброй воли государственного служащего, а не обязательством³.

В отношении *декларирования семейных* доходов государственного служащего российский законодатель опередил даже европейских законодателей. Если декларирование семейных доходов возможно в Польше и Португалии⁴, да и то не в обязательном порядке, и в отношении ограниченного круга чиновников, то статья 8 Федерального закона «О противодействии коррупции» указывает на обязательность *декларирования семейных доходов и имущества* государственного служащего. Рассмотренные мероприятия носят превентивный характер и в россий-

¹ Виллориа-Мендиета М. Политика и практика конфликтов интересов в девяти странах – членах ЕС: сравнительный обзор // Муниципальная служба. – 2009. – № 1. – С. 7.

² По мнению европейских ученых, *обязать всех государственных служащих декларировать свои доходы обойдется слишком дорого*. См.: Виллориа-Мендиета М. Политика и практика конфликтов интересов в девяти странах – членах ЕС: сравнительный обзор // Муниципальная служба. – 2009. – № 1. – С. 9–24.

³ Виллориа-Мендиета М. Политика и практика конфликтов интересов в девяти странах – членах ЕС: сравнительный обзор // Муниципальная служба. – 2009. – № 1. – С. 10.

⁴ Там же. – С. 10.

ском законодательстве по своему отражению представляются более прогрессивными, чем в европейских странах. Все возможные виды декларирования доходов, имущества и обязательств имущественного характера закреплены нормативно и обязательны для исполнения государственными служащими.

Декларирование подарков во многих странах является обязательным для всех государственных служащих¹. Чаще всего государственным чиновникам вообще запрещается брать любые подарки. Предпочтительнее всего иметь четкие и строгие ограничения относительно подарков и благ, чем накладывать обязательства по их декларированию². По данному пути стало развиваться российское нормативное регулирование относительно подарков. Так, в статье 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» установлен запрет для государственных гражданских служащих брать любые подарки.

Статья 10 часть 2 Федерального закона «О противодействии коррупции» раскрывает значение «личной заинтересованности государственного или муниципального служащего». Можно оспаривать юридическую формулировку этого термина и с точки зрения юридической техники, и содержания, и многих других факторов. В любом случае, законодатель отражает в трактовке понятия личной заинтересованности запрет на получение подарков (деньги, ценности, имущество). Причем, детализируются виды возможных доходов. Конечно, не сравнить с законодательством Германии, но все же. В Германии также существует понятие преступления «принятие выгоды», относящегося к конфликту интересов³.

¹ Виллориа-Мендиета М. Политика и практика конфликтов интересов в девяти странах – членах ЕС: сравнительный обзор // Муниципальная служба. – 2009. – № 1. – С. 11.

² Там же. – С. 24.

³ *Положение Уголовного кодекса охватывает все виды выгоды. В Инструкции министерств перечисляются наиболее важные примеры: деньги и денежные выгоды, жетоны и ваучеры; ювелирные изделия; все виды электронных устройств; снижение цены для частного пользования; снижение процентных ставок по займам; неоправданно высокая плата за официально одобренную работу по совместительству; наем на работу родственников гражданского*

Декларирование личной заинтересованности, относящейся к управлению контрактами¹. Существует два варианта декларирования: первый вариант – декларируются частные интересы четко очерченного круга государственных служащих и политических деятелей; второй вариант – обязательное декларирование личной заинтересованности в случае возникновения конфликта интересов. В нашей стране декларирование личной заинтересованности отсутствует. В какой-то мере такое положение вещей связано со слабой формулировкой термина «личная заинтересованность»², отсутствием конкретизации терминов: «иное имущество», «услуги имущественного характера», «иные имущественные права для себя или для третьих лиц».

Считается, что Британская модель декларирования личной заинтересованности является хорошим примером для подражания³. Декларированию подлежат следующие категории интересов:

– директорство;

служащего; билеты, проездные билеты; дорогостоящие ужины; предоставление неоправданно дешевого проживания; наследство; специальные гонорары; приглашения на эксклюзивные мероприятия, услуги сексуального характера. См.: Виллория-Мендиета М. Политика и практика конфликтов интересов в девяти странах – членах ЕС: сравнительный обзор // Муниципальная служба. – 2009. – № 1. – С. 15.

¹ Виллория-Мендиета М. Политика и практика конфликтов интересов в девяти странах – членах ЕС: сравнительный обзор // Муниципальная служба. – 2009. – № 1. – С. 11.

² *Под личной заинтересованностью государственного или муниципального служащего, которая влияет или может повлиять на надлежащее исполнение им должностных (служебных) обязанностей, понимается возможность получения государственным или муниципальным служащим при исполнении должностных (служебных) обязанностей доходов в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц.* См.: Федеральный закон «О противодействии коррупции».

³ Виллория-Мендиета М. Политика и практика конфликтов интересов в девяти странах – членах ЕС: сравнительный обзор // Муниципальная служба. – 2009. – № 1. – С. 24.

- оплачиваемая работа, должность, профессия;
- клиенты;
- спонсорство;
- подарки, льготы, представительские расходы;
- зарубежные поездки;
- зарубежные льготы и подарки.

Реализация пилотного проекта по декларированию личной заинтересованности государственных служащих в различных органах государственной власти позволит выявить возможность применения столь эффективной формы предупреждения конфликта интересов. Эксперимент должен складываться из нескольких этапов, основываться на принципах добровольности участия в нем, гарантированности отсутствия преследования за предоставленную информацию. Девизом подобной кампании должен стать: «Начни с себя сам».

Круг испытуемых может быть широким, включающим в себя всех гражданских служащих органа государственной власти либо более узким, состоящим из служащих, замещающих рискованные должности. В каждом органе государственной власти обязательно должен быть перечень должностей гражданской службы, подверженных коррупционным рискам. Указанные перечни должны быть представлены на информационных сайтах органов государственной власти. К сожалению, отсутствие требования о помещении подобных сведений на сайт приводит к тому, что придают публичный характер информации единичные органы государственной власти¹.

Целесообразно в качестве обязательной превентивной меры по предупреждению конфликта интересов обозначить в российском законодательстве следующую меру – *публичное раскрытие информации о должностях государственной гражданской службы, подвергающихся коррупционным рискам*. В связи с

¹ Например, Управление науки и образования Липецкой области – единственный орган исполнительной власти по Липецкой области, который на своем официальном сайте представил перечень должностей, подверженных коррупционным рискам и требования к ним.

этим предлагаем дополнить Федеральный закон «О противодействии коррупции», законы субъектов Российской Федерации статьей следующего содержания:

«Статья 2. Публичное раскрытие информации о направлениях деятельности органов государственной власти и должностях государственной гражданской службы, подвергающихся коррупционным рискам.

Органы государственной власти обязаны размещать информацию о коррупционно опасных направлениях деятельности органа государственной власти и перечне должностей государственной гражданской службы, замещение которых связано с коррупционными рисками, на официальных сайтах (порталах) органов государственной власти».

Причем, всем органам государственной власти и федеральным, и региональным необходимо унифицировать категории и группы должностей гражданской службы в таких перечнях. Обязать органы государственной власти субъектов Российской Федерации при издании перечней вносить не только категорию и группу должности (например, категория «руководители» главной группы – Липецкая, Владимирская область), но и классифицировать их по функциональным направлениям деятельности исполнительных органов государственной власти, специфике выполняемых должностных обязанностей согласно должностному регламенту. И, самое главное, представить наименования должностей государственной гражданской службы, замещение которых связано с коррупционными рисками.

Реализацию политики противодействия коррупции нужно начинать с малого, но закрепляя эти небольшие по объему меры в качестве традиции – надолго. Думается, форму декларирования интересов (Великобритания) необходимо адаптировать к нашей правовой действительности, территориальным особенностям, отраслевой специфике и уровню деятельности органа государственной власти, где работает государственный служащий.

Включить в форму декларирования личной заинтересованности, следующие примерные категории интересов:

- оплачиваемая должность руководителя исполнительного органа юридического лица (образовательного учреждения, политической партии и т.п.)¹;
- безвозмездно осуществляемая должность руководителя;
- иная оплачиваемая работа, должность, профессия;
- спонсорство, пожертвования;
- подарки и зарубежные подарки, включая полученные супругом (супругой);
- поездки и зарубежные поездки, включая предоставленные супругу (супруге);
- занятость совершеннолетних детей, супруга (супруги) и иных членов, семьи проживающих совместно с государственным служащим.

Непосредственный руководитель государственного служащего обрабатывает предоставленную информацию и в обобщенном виде представляет ее представителю нанимателя. Данная информация поможет непосредственному руководителю государственного служащего в определенной мере оценить объективность, честность, беспристрастность и морально-волевые качества своего подчиненного. В случае получения необъективной информации данный факт необходимо обсуждать на комиссии по урегулированию конфликта интересов органа государственной власти.

Предлагаем внести изменения в Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации», касающиеся состава комиссии. Включить большее число независимых экспертов (1/3 от общего количества членов комиссии), по сравнению с конкурсными и аттестационными комиссиями. В составе комиссии обязательно создать специальный сектор по соблюдению этики гражданской службы, куда будут входить помимо государственных служащих граждане, обла-

¹ Позволит формировать определенные ограничения и реализовывать более эффективно контроль за внешними параллельными назначениями (политическая партия, образовательное учреждение, некоммерческая организация, государственная корпорация).

дающие непререкаемым авторитетом, знаниями и опытом в деятельности институтов гражданского общества.

В последующем заседании комиссии стоит проводить в режиме online с использованием современных средств ИКТ. Это позволит каждому желающему задать вопросы, касающиеся соблюдения этики поведения государственного гражданского служащего, сделать максимально прозрачной деятельность исполнительных органов государственной власти.

Следует предъявлять повышенные требования к тому, чтобы руководители на государственной гражданской службе не скрывали полученную информацию о декларировании личной заинтересованности своих подчиненных либо собственной. Проводить служебные проверки по фактам утаивания информации и в отношении государственного гражданского служащего, и его непосредственного руководителя. Таким образом, процент «латентных» и длящихся конфликтов интересов будет значительно уменьшаться.

Серьезное значение для российской государственной гражданской службы приобретает значение *ограничения и контроля за параллельными назначениями* (государственные корпорации, политические партии и некоммерческие организации). В целом подобные назначения запрещены Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Но существуют исключения, которые должны контролироваться со стороны государства.

Публичное раскрытие деклараций о заинтересованности, доходах и имуществе как превентивная мера регламентируется в нормативных документах неодинаково. Она может распространяться на всех государственных служащих (Латвия); на ограниченный круг государственных служащих, политических деятелей (Польша, Германия, Италия, Испания); отсутствовать вообще (Франция, Венгрия)¹.

¹Виллория-Мендиета М. Политика и практика конфликтов интересов в девяти странах – членах ЕС: сравнительный обзор // Муниципальная служба. – 2009. – № 1. – С. 12.

В Российской Федерации государственные гражданские служащие не обязаны предоставлять свои декларации в открытый доступ, за исключением перечня должностей государственной службы, при замещении которых опубликование сведений о доходах и имуществе обязательно¹. Как правило, в субъектах Российской Федерации в перечни должностей гражданской службы, при назначении на которые граждане и при замещении которых гражданские служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей², включаются следующие:

- категории «руководители» высшей, главной, ведущей групп должностей;
- категории «помощники (советники)» высшей и ведущей групп должностей;
- должности, исполнение должностных обязанностей по которым предусматривает: осуществление функций представителя власти, предоставление государственных услуг, осуществление контрольных и надзорных мероприятий; подготовку и принятие решений о распределении бюджетных ассигнований и субсидий; управление государственным имуществом; осуществление государственных закупок; выдачу лицензий³.

¹ Статья 8 часть 5 Федерального закона «О противодействии коррупции».

² Перечень должностей гражданской службы Орловской области, при назначении на которые граждане и при замещении которых гражданские служащие Орловской области обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей, утв. указом губернатора Орловской области от 31 августа 2009 года № 260.

³ Перечень должностей гражданской службы Владимирской области, при назначении на которые граждане и при замещении которых гражданские служащие Владимирской области обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей, утв. указом губернатора Владимирской области от 27 августа 2009 года № 17.

В субъектах Российской Федерации принято достаточное количество нормативных правовых актов, регулирующих порядок официального опубликования сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера гражданских служащих и членов их семей. Например, Порядок размещения сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера лиц, замещающих государственные должности Орловской области, и членов их семей на официальных сайтах государственных органов Орловской области и предоставления этих сведений для опубликования общероссийскими и региональными средствами массовой информации, утвержденный указом губернатора Орловской области от 7 сентября 2009 года № 282. На официальных сайтах размещаются следующие сведения о гражданском служащем и членах его семьи:

- перечень объектов недвижимого имущества, принадлежащих государственному служащему, его супруге (супругу) и несовершеннолетним детям;

- перечень транспортных средств, с указанием вида и марки, принадлежащих государственному служащему, его супруге (супругу) и несовершеннолетним детям;

- декларированный годовой доход государственного служащего, его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей.

В Воронежской области высший исполнительный орган государственной власти конкретизирует общий перечень должностей. В него не просто включаются должности гражданской службы, а указываются их наименования и распределяется должности согласно функциональным направлениям. Например, начальник отдела социально-политических исследований и проектов, начальник отдела экономических исследований и проектов, ведущий специалист экспертной и контрольной работы правительства Воронежской области и некоторые другие¹.

¹ Перечень должностей гражданской службы Воронежской области в правительстве Воронежской области, при назначении на которые граждане и при замещении которых гражданские служащие Воронежской области обязаны

Координация обеспечения размещения информации осуществляется кадровыми службами органов государственной власти субъекта Российской Федерации.

Ограничения и контроль за коммерческой деятельностью после ухода с работы или деятельностью НПО. Статья 12 Федерального закона «О противодействии коррупции» предусматривает некоторые ограничения, налагаемые на гражданина, замещавшего должность государственной или муниципальной службы, при заключении трудового договора. Гражданин в течение двух лет после увольнения с государственной службы имеет право замещать должности в коммерческих и некоммерческих организациях, если отдельные функции государственного управления данными организациями входили в должностные (служебные) обязанности государственного служащего.

Бывший гражданский служащий может быть трудоустроен при условии дачи согласия на это комиссией по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих. В течение двух лет данный гражданин обязан сообщать представителю нанимателя органа государственной власти о своих новых местах работы. К сожалению, закон не уточняет сущность контроля за деятельностью гражданского служащего после увольнения. Исходя из анализа этого документа, представитель нанимателя при смене мест работы бывшего служащего выступает в роли статиста. Какие меры будут приниматься к самому служащему, в каких случаях – эти вопросы остаются открытыми. Детализация правил относительно найма государственных служащих после ухода с государственной службы является объективной необходимостью в российском законодательстве.

Дисквалификация и обычное увольнение. Все лица, действующие от имени администрации, должны быть исключены из

представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей, утв. постановлением правительства Воронежской области от 28 декабря 2009 года № 1124.

процесса принятия административного акта или заключения административного контракта, если у них есть частная заинтересованность в решении¹. Статья 11 Федерального закона «О противодействии коррупции» регулирует порядок разрешения конфликта интересов на государственной службе и в качестве превентивной меры урегулирования конфликта применяется:

- изменение должностного положения;
- отстранение от исполнения должностных обязанностей;
- отказ от выгоды, явившейся причиной возникновения

конфликта интересов.

Дисквалификация в европейском законодательстве понимается как обязанность государственного служащего при наличии частной заинтересованности воздерживаться от участия в принятии административного акта или создания административного контракта². Подобная дисквалификация предусмотрена в Федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и выражается в *отстранении от исполнения должностных обязанностей*. К сожалению, термин «отстранение от исполнения должностных обязанностей» по разному трактуется в Федеральном законе «О государственной гражданской службе» и в Федеральном законе «О противодействии коррупции». Это формирует дополнительную устойчивую юридическую коллизию.

Личные и семейные ограничения на право собственности на частные компании. Российский законодатель предусмотрел подобные ограничения. Статья 11 часть 6 Федерального закона «О противодействии коррупции» обязывает государственного служащего, владеющего ценными бумагами, акциями, долями участия, паями в уставных капиталах организаций в целях предотвращения конфликта интересов передать их в доверительное

¹ Виллория-Мендиета М. Политика и практика конфликтов интересов в девяти странах – членах ЕС: сравнительный обзор // Муниципальная служба. – 2009. – № 1. – С. 13.

² Виллория-Мендиета М. Политика и практика конфликтов интересов в девяти странах – членах ЕС: сравнительный обзор // Муниципальная служба. – 2009. – № 1. – С. 13.

управление в соответствии с законодательством РФ. Отсылка к другому законодательному акту превращает передачу акций в декларативную процедуру.

Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» относительно передачи акций и иных имущественных прав в доверительное управление ссылается на дополнительный специальный федеральный закон. До сих пор указанный нормативный правовой акт не принят. Возникает вопрос, к нормам какого законодательного акта нужно обращаться в случае возникновения подобной ситуации? Тем более что Федеральный закон «О государственной гражданской службе» устанавливает ограничение на передачу акций.

В итоге, российское законодательство о государственной гражданской службе и противодействию коррупции закрепляет все возможные превентивные меры предупреждения конфликта интересов на государственной службе. В некоторых случаях, даже опережая и ужесточая их, по сравнению с аналогичным европейским законодательством. Главная же проблема состоит в том, что по большому счету они носят декларативный характер. И причинами являются:

- несовершенная юридическая техника, применяемая при разработке нормативных правовых актов;
- преобладание частно-правового элемента в правовом регулировании конфликта интересов на государственной службе;
- наличие отсылочных норм, не обеспеченных соответствующими нормативными правовыми актами;
- частные юридические коллизии между федеральными законами о государственной гражданской службе и противодействии коррупции;
- отсутствие конкретных и четко продуманных механизмов реализации правовых норм о конфликте интересов и ответственности.

Система выявления конфликта интересов основывается на обязанности государственных служащих уведомлять об обращениях в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений, так называемое выявление через осведомителей.

Система расследования конфликта интересов полагается на заявления самих государственных служащих, заявления осведомителей и оценку достоверности и полноты декларирования доходов и имущества соответствующими руководителями.

В частности, она представляет собой прохождение определенных инстанций, причем разных и многих. Это:

- представитель нанимателя органа государственной власти;
- лицо, уполномоченное представителем нанимателя органа государственной власти;
- правоохранительные органы по поручению вышеуказанных лиц;
- иные контролирующие органы.

Законодательные и нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации регламентируют порядок и процедуры проведения проверки достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации, а также соблюдения ими требований к служебному поведению¹.

Предметом правового регулирования подобных нормативных правовых актов является порядок осуществления проверки:

¹ О проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей государственной гражданской службы Тамбовской области, и государственными гражданскими служащими Тамбовской области, и требований к служебному поведению: закон Тамбовской области от 3 декабря 2009 года; О проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей государственной гражданской службы Воронежской области, государственными гражданскими служащими Воронежской области, и соблюдения государственными гражданскими служащими Воронежской области требований к служебному поведению: указ губернатора Воронежской области от 28 декабря 2009 года № 560-; О предоставлении гражданами, претендующими на замещение должностей государственной гражданской службы области, и государственными гражданскими служащими области сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера: постановление губернатора Белгородской области от 6 августа 2009 года № 77.

- достоверности и полноты сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера;
- достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами при поступлении на государственную гражданскую службу;
- соблюдения гражданами служащими ограничений и запретов, требований о предотвращении или урегулировании конфликта интересов.

Проверка может осуществляться по решению главы субъекта Российской Федерации, руководителя законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, председателя избирательной комиссии субъекта Российской Федерации, руководителя исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации (Тамбовская область), председателя контрольно-счетной палаты субъекта Российской Федерации (Воронежская область). Проверка, как правило, проводится кадровыми службами соответствующих государственных органов субъекта Российской Федерации.

Основанием для проведения проверки является поступившая в письменном виде информация, представленная правоохранительными или налоговыми органами, постоянно действующими руководящими органами политических партий и иных зарегистрированных общероссийских объединений, не являющихся политическими партиями, общественной палатой субъекта Российской Федерации. Руководитель кадровой службы государственного органа субъекта Российской Федерации представляет лицу, принявшему решение о проведении проверки, доклад о ее результатах.

Помимо проведения проверок сведений об имуществе и имущественных обязательствах гражданского служащего и членов его семьи в нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации регламентируется процедура уведомления гражданским служащим представителя нанимателя о фактах обращения к нему в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений, регистрации уведомлений и организации проверки содержащихся в них сведений. Например, согласно указу губернатора Воронежской области от 27 ноября 2009 года №

528-у «О порядке уведомления представителя нанимателя о фактах обращения в целях склонения государственного гражданского служащего Воронежской области, замещающего должность государственной гражданской службы в правительстве Воронежской области, замещающего высшую должность государственной гражданской службы категории «руководители» в исполнительных органах государственной власти Воронежской области к совершению коррупционных правонарушений» государственному гражданскому служащему, замещающему должность гражданской службы категории «руководители» высшей группы вменяется в обязанность сообщать обо всех случаях обращения к ним лиц в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений.

Организация приема и регистрации уведомлений осуществляется кадровой службой. Отказ в принятии уведомления соответствующим должностным лицом недопустим. Уведомления регистрируются в журнале регистрации. Копия зарегистрированного уведомления выдается заявителю на руки под роспись. Организация проверки содержащихся в уведомлении сведений осуществляется руководителем кадровой службы. Проверка проводится в течение пяти рабочих дней с момента регистрации уведомления.

Формирование независимого специализированного органа, который должным образом будет укомплектован персоналом, обладать достаточными полномочиями по расследованию и возбуждению дел¹, не предусмотрено.

Виды наказания за коррупционные правонарушения мало отличаются от обычных служебных правонарушений. Специальные составы уголовных преступлений за наступление конфликта интересов не предусмотрены², административное наказание аналогично. Например, административные наказания в европей-

¹ Виллориа-Мендиета М. Политика и практика конфликтов интересов в девяти странах – членах ЕС: сравнительный обзор // Муниципальная служба. – 2009. – № 1. – С. 25.

² Например, в уголовном законодательстве Украины.

ских странах могут включать в себя не только штрафы, но и *моральные наказания* (опубликование информации о нарушении в Официальной газете парламента, Официальном бюллетене государства), отчеты, возврат незаконно полученного имущества¹. Дисциплинарные наказания – как правило, увольнение. Относительно временного приостановления заработной платы четких правил в законодательстве нет, да и не предусмотрено юридическое основание для подобного наказания.

¹ Виллориа-Мендиета М. Указ. соч. – С. 15.

ГЛАВА 3. РЕАЛИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ КАДРОВОЙ ПОЛИТИКИ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЕ СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

3.1. Формы реализации государственной кадровой политики на государственной гражданской службе субъекта Российской Федерации в условиях разграничения полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации

Конституция Российской Федерации в статье 76 предоставляет право законодательным органам субъектов Российской Федерации создавать собственные правовые акты, определяющие специфические особенности нормативного регулирования прохождения государственной службы в государственных органах субъекта РФ и ее статус. Она предусматривает важнейшую правовую формулу «двухуровневого» регулирования: субъекты Российской Федерации принимают собственные нормативные правовые акты по предметам совместного ведения в соответствии с федеральными законами¹.

Указанное законодательство должно было закреплять и развивать общие положения федеральных правовых актов о государственной службе и не противоречить им. Подобное мнение обрело юридическое основание в результате принятия Федерального закона РФ «Об основах государственной службы Российской Федерации» от 31 июля 1995 года. До этого времени в научной печати активно обсуждалась проблема компетенции РФ и ее субъектов в сфере государственной службы, потому что статьи 71 и 72 Конституции РФ давали повод для различных толкований данного вопроса. Одни считали, что государствен-

¹ Магомедов Ш.Б. Конституционно-правовые проблемы обеспечения единого правового пространства в Российской Федерации: мониторинг регионального законодательства // Конституционное и муниципальное право. – 2010. – № 5. – С. 41.

ная служба является исключительной компетенцией регионов, другие – совместной компетенцией субъектов и федерации¹.

Различные суждения были вызваны тем, что ст. 72 Основного Закона не разграничивает четко полномочия Центра и его субъектов в сфере государственной службы. Оказалось, что точка зрения об отнесении государственной службы субъектов Российской Федерации к совместному ведению федерации и регионов является жизненно и законодательно обоснованной. Так, в соответствии с пунктом «к» ст. 72 Конституции Российской Федерации административное законодательство, частью которого является законодательство о государственной службе субъектов Российской Федерации, относится к совместному ведению. Включает в себя федеральные законы, федеральные подзаконные акты и принимаемые в соответствии с ними нормативные акты субъектов Российской Федерации (часть 2 статьи 76 Конституции Российской Федерации). Таким образом, государственная служба в субъектах федерации должна была регулироваться как федеральными актами, так и актами субъектов РФ, действующими в части, не противоречащей федеральным.

В настоящее время острота проблемы разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации с правовой точки зрения минимизирована.

В первую очередь, это связано с тем, что постоянно совершенствуется Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ. Детальное разграничение совместных полномочий между федеральными органами власти и органами власти субъектов Российской Федерации изменило ранее существовавшую ситуацию. Глава IV.1 «Общие принципы разграничения полномочий между федеральными

¹ Щукина Т.В. Государственная служба в субъектах Российской Федерации. – Липецк: ГУП «ИГ «ИНФОЛ», 2001. – С. 96

органами государственной власти и органами государственной власти субъекта Российской Федерации» закона определяет общие положения, касающиеся правовых форм, которыми устанавливаются полномочия органов государственной власти субъекта Российской Федерации. Полномочия органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам ведения субъектов Российской Федерации определяются Конституцией (уставом), законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации. Данные полномочия осуществляются данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета). Следовательно, исключительные полномочия исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации представлены в обязательной форме – форме нормативного правового акта субъекта Российской Федерации. Принцип иерархичного построения системы законодательных актов подразумевает непротиворечивость законодательных актов субъектов Российской Федерации федеральным законам¹.

Полномочия органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения определяются Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, договорами о разграничении полномочий и соглашениями, а также законами субъектов Российской Федерации. По вопросам, решаемым самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации, его органы государственной власти имеют право принимать законы, иные нормативные правовые акты, в том числе региональные программы вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих указанное право (статья 26.3 пункт 3.1 Федерального закона «Об общих принципах организации...»).

¹ Магомедов Ш.Б. Конституционно-правовые проблемы обеспечения единого правового пространства в Российской Федерации: мониторинг регионального законодательства // Конституционное и муниципальное право. – 2010. – № 5. – С. 41. 244

Получается, что совместные полномочия органов государственной власти субъекта Российской Федерации и федеральных органов государственной власти облекаются и в форму федерального закона, и в форму договора о разграничении полномочий, и в форму нормативного правового акта субъекта Российской Федерации: закона, региональной программы. Федеральные законы являются приоритетными в регулировании данных правоотношений. За последние годы перечень совместных полномочий основательно расширился в области регулирования государственной кадровой политики.

В статье 26.3 части 2 Федерального закона «Об общих принципах организации...» фиксируются полномочия органов государственной власти субъекта Российской Федерации, осуществляемые самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения:

1) материально-технического и финансового обеспечения в деятельности органов государственной власти субъекта Российской Федерации и государственных учреждений субъекта Российской Федерации, в том числе вопросов оплаты труда работников в органах государственной власти субъекта Российской Федерации и работников государственных учреждений субъекта Российской Федерации (пункт 1);

2) предоставления служебных жилых помещений для государственных гражданских служащих субъекта Российской Федерации, работников государственных учреждений субъекта Российской Федерации (пункт 26);

3) организации и осуществления региональных научно-технических и инновационных программ и проектов, в том числе научными организациями субъекта Российской Федерации (пункт 53);

4) организации подготовки, переподготовки и повышения квалификации лиц, замещающих государственные должности субъекта Российской Федерации, а также профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных гражданских служащих субъекта Российской Фе-

дерации и работников государственных учреждений субъекта Российской Федерации (пункт 62);

5) участия в обеспечении подготовки, переподготовки и повышения квалификации лиц, замещающих выборные муниципальные должности, а также профессиональной подготовки, переподготовки, повышения квалификации муниципальных служащих и работников муниципальных учреждений (пункт 63).

Как правило, эти полномочия органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения осуществляются самостоятельно и за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета). Причем, перечень полномочий органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемых за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета), не может быть изменен иначе как путем внесения изменений и (или) дополнений в федеральный закон «Об общих принципах организации...».

Во вторую очередь, принцип разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере кадровой политики отражается в федеральном законодательстве о государственной службе. В частности, статьей 2 частью 4 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» от 27.05.2003 года № 58-ФЗ ясно определено, что правовое регулирование и организация федеральной государственной гражданской службы находятся в ведении Российской Федерации. А правовое регулирование государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, ее организация – в ведении субъекта Российской Федерации.

Данный законодательный акт носит «рамочный» характер, предусматривающий наличие достаточно большого количества нормативно-правовых актов в области государственной гражд-

данской службы. К указанной категории нормативных правовых актов относятся:

- программы реформирования и развития федеральной государственной службы;
- федеральный закон о виде государственной службы;
- Реестр должностей федеральной государственной службы;
- федеральный закон о государственном пенсионном обеспечении граждан РФ, проходивших государственную службу и их семей;
- указ Президента РФ о соотношении должностей федеральной государственной службы, воинских должностей и должностей правоохранительной службы;
- федеральный закон РФ (Указ Президента РФ) о соотношении должностей федеральной государственной гражданской службы и должностей государственной гражданской службы субъектов РФ;
- указ Президента РФ о соотношении классов чинов, дипломатических рангов, воинских и специальных званий;
- законы и иные нормативные правовые акты о государственной гражданской службе субъекта Российской Федерации;
- программы реформирования и развития государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации;
- реестры должностей государственных гражданских служащих субъекта РФ и иные законы субъекта Российской Федерации.

Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации», *закрепляя три уровня правового регулирования государственной службы*, формулирует исключительную компетенцию Российской Федерации в сфере совместного ведения, совместную компетенцию Российской Федерации и субъекта Российской Федерации в сфере совместного ведения, исключительную компетенцию субъекта Российской Федерации. Подобный характер правового регулирования отмечается учеными как разрешительный.

Применение термина «компетенция» объясняется тем, что использование категории «разграничение полномочий» не в

полной мере отражает специфику административно-правового регулирования государственной службы. Тем более что разборчивое закрепление полномочий за субъектом Российской Федерации выработано в Федеральном законе «Об общих принципах организации...» исключительно в отношении совместных полномочий, финансируемых за счет бюджета субъекта Российской Федерации. Касательно полномочий, находящихся в пределах совместного ведения и не зависящих от проблем их финансирования, нормы Федерального закона «Об общих принципах организации...» трудно применимы. Перечень собственных полномочий субъектов Российской Федерации (п. 2 статьи 26³ Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации») главным образом выполняет информационную роль, чтобы субъекты Российской Федерации в обобщенном виде представляли, за что они несут ответственность¹.

Проанализируем данный федеральный закон на предмет выявления особенностей по каждому уровню. Первоначально рассмотрим следующие моменты: 1) какие правоотношения государственной службы нормативно регулируются в законе, 2) каким образом. Этот анализ пригодится для доказательства особенностей правовой регламентации вопросов кадровой политики на гражданской службе.

Первый уровень правового регулирования – регламентация вопросов государственной службы, относящихся к *исключительной компетенции Российской Федерации в сфере совместного ведения*:

– реализация принципов построения и функционирования системы государственной службы – Федеральный закон о виде государственной службы (статья 3 часть 3);

– система управления государственной службой – нормативный акт не определен (статья 16);

¹ Лебедева Е.А. О совершенствовании системы управления в Калужской области // Журнал российского права. – 2010. – № 6. – С. 145.

– соотношение классов чинов, дипломатических рангов, воинских и специальных званий – указ Президента Российской Федерации (статья 13 часть 4);

– основания прекращения государственной службы, в том числе отставка государственного служащего – Федеральный закон о виде государственной службы Федерации (статья 12 часть 6);

– предельный возраст пребывания на государственной службе – Федеральный закон о виде государственной службы Федерации (статья 12 часть 4);

– условия контрактов, порядок их заключения, а также основания и порядок прекращения их действия – Федеральный закон о виде государственной службы Федерации (статья 12 часть 2);

– порядок поступления на государственную службу и замещения вакантных должностей государственной службы на конкурсной основе, условия формирования конкурсных комиссий, правила опубликования информации о конкурсах в средствах массовой информации – Федеральный закон о виде государственной службы (статья 11 часть 2);

– правовое положение (статус) федерального государственного служащего и государственного гражданского служащего субъекта Российской Федерации, включая ограничения, обязательства, правила служебного поведения, ответственность, а также порядок разрешения конфликта интересов и служебных споров – Федеральный закон о виде государственной службы (статья 10 часть 4);

– соотношение должностей федеральной государственной гражданской службы, воинских должностей и должностей правоохранительной службы – указ Президента Российской Федерации (часть 4 статьи 8)

– соотношение должностей федеральной государственной гражданской службы и типовых должностей государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации – федеральный закон или указ Президента Российской Федерации (часть 4 статьи 8).

В данном варианте правового регулирования основ государственной службы превалирует форма – федеральный закон о

виде государственной службы и в единичных случаях – указ Президента Российской Федерации.

Второй уровень правового регулирования – совместная компетенция федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъекта Российской Федерации в рамках совместного ведения:

– классификация должностей гражданской службы и их распределение по группам и (или) категориям – Федеральный закон о виде государственной службы (статья 8 часть 1), закон субъекта Российской Федерации о государственной гражданской службе субъектов Российской Федерации (статья 8 часть 4);

– квалификационные требования к гражданам для замещения должностей государственной службы – федеральный закон и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, закон и иной нормативный правовой акт субъекта Российской Федерации (статья 8 часть 5);

– формы подготовки граждан для прохождения государственной службы – федеральный закон, нормативные правовые акты Российской Федерации (статья 11 часть 3);

– переподготовка, повышение квалификации и стажировка государственных служащих – федеральный закон и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, закон и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации (статья 11 часть 4);

– дополнительные требования к гражданам при поступлении на государственную службу по контракту – Федеральный закон о виде государственной службы или закон субъекта Российской Федерации (статья 12 часть 1);

– прохождение государственной службы: назначение на должность, присвоение классного чина, аттестация или квалификационный экзамен, а также другие обстоятельства (события) – Федеральный закон о виде государственной службы, иные нормативные правовые акты Российской Федерации, законы и иные нормативные правовые акты субъекта Российской Федерации (статья 12 часть 5);

– стаж (общая продолжительность) государственной службы –

Федеральный закон о виде государственной службы, о государственном пенсионном обеспечении граждан Российской Федерации, проходивших государственную службу, и их семей, закон субъекта Российской Федерации (статья 14 часть 1);

– ведение и хранение личных дел и документов, содержащих персональные данные – федеральные законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, законы и иные нормативные правовые акты субъекта Российской Федерации (статья 14 часть 3);

– финансирование федеральной государственной службы и государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации – федеральные законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации (статья 18 часть 1);

– совершенствование системы государственной службы – федеральные программы реформирования и развития федеральной государственной службы, программы реформирования и развития государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации (статья 18 часть 2).

Совместная компетенция федеральных и региональных органов государственной власти в сфере гражданской службы характеризуется обширным перечнем видов нормативных правовых актов, представляющих ее основные положения. Это – Федеральный закон о виде государственной службы, иные федеральные законы, федеральные нормативные правовые акты, законы субъекта Российской Федерации и другие нормативные правовые акты субъекта Российской Федерации. Причем, среди них основополагающими являются федеральные нормативные правовые акты.

Третий уровень правового регулирования – *исключительное ведение субъекта Российской Федерации:*

– Реестр должностей государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации – закон или иной нормативный правовой акт субъекта Российской Федерации (статья 9 часть 4);

– содержание и порядок ведения реестров государственных гражданских служащих субъектов Российской Федерации – за-

кон и иные нормативные правовые акты субъекта Российской Федерации (статья 15 часть 7).

Таким образом, в области гражданской государственной службы субъектов Российской Федерации федеральный законодатель оставляет за собой прерогативу регламентации таких вопросов государственной службы, как правовое положение государственного гражданского служащего субъекта РФ, в том числе ограничения, обязанности, ответственность, порядок разрешения конфликта интересов и служебных споров. Исходя из смысла Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации», субъектам Российской Федерации предоставляется ограниченное право регулирования всех аспектов прохождения государственной гражданской службы, причем в унифицированном варианте.

Поскольку правовая регламентация государственной кадровой политики субъекта Российской Федерации располагается в единой увязке и согласовании с регулированием положений гражданской службы, правомерно возникают вопросы: какие конкретно аспекты кадровой политики на гражданской службе относятся к совместной компетенции Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также исключительному ведению субъекта Российской Федерации согласно Федеральному закону «О системе государственной службы Российской Федерации»?

Напомним, что к *вопросам кадровой политики, регламентируемым исключительно Российской Федерацией*, относятся:

- 1) правовое положение государственного гражданского служащего субъекта Российской Федерации;
- 2) порядок поступления на государственную службу и замещения вакантных должностей государственной службы на конкурсной основе;
- 3) предельный возраст пребывания на государственной службе;
- 4) принципы построения и функционирования системы государственной службы;
- 5) система управления государственной службой.

Форма реализации данных вопросов – это Федеральный закон о виде государственной службы.

В совместной компетенции федеральных и региональных органов государственной власти в сфере кадровой политики находятся:

- 1) формы подготовки граждан для прохождения государственной службы;
- 2) переподготовка, повышение квалификации и стажировка государственных служащих;
- 3) назначение на должность, присвоение классного чина, аттестация или квалификационный экзамен;
- 4) ведение и хранение личных дел и документов, содержащих персональные данные;
- 5) совершенствование системы государственной службы.

Беря за основу проведенный анализ правового регулирования общих положений государственной службы и кадровой политики, отметим следующее:

- 1) субъект Российской Федерации правомочен частично урегулировать правоотношения, возникающие при реализации государственной кадровой политики, только на «втором уровне» совместной компетенции;
- 2) правовое регулирование вопросов кадровой политики в рамках совместного ведения по регламентации основ гражданской службы, где предусмотрена исключительная компетенция Российской Федерации, для субъекта Российской Федерации не возможно;
- 3) разработка концепции кадровой политики и реализация ее положений субъектом Российской Федерации допустимы только совместно с федеральными органами государственной власти Российской Федерации;
- 4) правовое регулирование вопросов кадровой политики узко ограничено.

Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Рассмотрим вопросы, относящиеся к совместной компетенции Российской Федерации и субъекта Российской Федерации в сфере гражданской службы, согласно

Федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации»:

– порядок присвоения и сохранения классов чинov гражданской службы субъекта Российской Федерации – закон субъекта Российской Федерации с учетом требований Федерального закона о государственной гражданской службе (статья 11);

– перечень должностей гражданской службы, по которым может устанавливаться особый порядок оплаты труда, а также порядок установления оплаты труда гражданских служащих – нормативный правовой акт субъекта Российской Федерации с учетом положений указа Президента Российской Федерации (статья 50 часть 15);

– порядок формирования фонда оплаты труда государственных гражданских служащих субъекта Российской Федерации и фонда оплаты труда работников, замещающих должности, не являющиеся должностями государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации – законы субъекта Российской Федерации с учетом положений Федерального закона о государственной гражданской службе (статья 51 часть 7);

– определение порядка и условий выплаты единовременного поощрения государственным гражданским служащим субъекта Российской Федерации – закон и иные нормативные правовые акты субъекта Российской Федерации (статья 55 часть 6);

– утверждение государственного заказа субъекта Российской Федерации на профессиональную переподготовку, повышение квалификации и стажировку гражданских служащих субъекта Российской Федерации, включая его объем и структуру – закон или иной нормативный правовой акт субъекта Российской Федерации с учетом положений Федерального закона о государственной гражданской службе (статья 63 часть 5);

– утверждение Положения о кадровом резерве на гражданской службе – нормативный правовой акт субъекта Российской Федерации с учетом положений указа Президента Российской Федерации (статья 64 часть 8);

Непосредственно к кадровой политике согласно Федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации» *относятся следующие полномочия в сфере совместной компетенции:*

– порядок присвоения и сохранения классных чинов гражданской службы субъекта Российской Федерации – закон субъекта Российской Федерации с учетом требований Федерального закона о государственной гражданской службе (статья 11);

– утверждение государственного заказа субъекта Российской Федерации на профессиональную переподготовку, повышение квалификации и стажировку гражданских служащих субъекта Российской Федерации, включая его объем и структуру – закон или иной нормативный правовой акт субъекта Российской Федерации с учетом положений Федерального закона о государственной гражданской службе (статья 63 часть 5);

– утверждение Положения о кадровом резерве на гражданской службе – нормативный правовой акт субъекта Российской Федерации с учетом положений указа Президента Российской Федерации (статья 64 часть 8);

Исключительная компетенция субъекта Российской Федерации в сфере гражданской службы согласно Федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации»:

– определение квалификационных требований к стажу гражданской службы (государственной службы иных видов) или стажу (опыту) работы по специальности для гражданских служащих субъекта Российской Федерации – закон субъекта Российской Федерации (статья 12 часть 5).

– разработка и утверждение Положения о подразделении государственного органа по вопросам государственной службы и кадров – нормативный правовой акт субъекта Российской Федерации (статья 44 часть 2);

– установление ненормированного служебного дня для гражданских служащих, замещающих должности гражданской службы иных групп – нормативный правовой акт субъекта

екта Российской Федерации¹, служебный распорядок государственного органа субъекта Российской Федерации (статья 45 часть 3);

– порядок и условия предоставления ежегодного дополнительного оплачиваемого отпуска гражданским служащим субъектов Российской Федерации, имеющим ненормированный служебный день, – нормативный правовой акт субъекта Российской Федерации (статья 45 часть 5);

– размеры должностных окладов и окладов за классный чин государственных гражданских служащих субъекта Российской Федерации – нормативный правовой акт субъекта Российской Федерации (статья 50 часть 4);

– порядок выплаты ежемесячной надбавки за особые условия гражданской службы – административный акт, принимаемый представителем нанимателя (статья 50 часть 7);

– порядок выплаты материальной помощи за счет средств фонда оплаты труда гражданских служащих – нормативный правовой акт субъекта Российской Федерации (положение) (статья 50 часть 8);

– индексация размеров окладов денежного содержания по должностям гражданской службы субъекта Российской Федерации – закон субъекта Российской Федерации (статья 50 часть 12);

– определение специфических показателей эффективности и результативности деятельности государственного органа, принятия и исполнения управленческих и иных решений, а также правового, организационного и документационного обеспечения исполнения решений – правовой акт государственного органа (статья 50 часть 17);

– предоставление дополнительных государственных гарантий гражданским служащим субъекта Российской Федерации – закон или иной нормативный правовой акт субъекта Российской Федерации (статья 53);

¹ Закон Липецкой области «О государственной гражданской службе Липецкой области» закрепляет порядок установления ненормированного служебного дня.

- утверждение служебного распорядка государственного органа субъекта Российской Федерации – административный акт, утверждаемый представителем нанимателя с учетом мнения выборного профсоюзного органа (статья 56 часть 4);
- координация подготовки кадров для гражданской службы – административные акты органа по управлению государственной службой (статья 61 часть 3);
- утверждение примерных должностных регламентов – административный акт органа по управлению государственной службой (статья 21);
- финансирование гражданской службы субъектов Российской Федерации – законы субъекта Российской Федерации (статья 65);
- обеспечение развития гражданской службы субъекта Российской Федерации – программа развития гражданской службы субъекта Российской Федерации (статья 66 часть 1);
- определение порядка, условий и сроков проведения эксперимента в рамках программы развития гражданской службы субъекта Российской Федерации – закон или иной нормативный правовой акт субъекта Российской Федерации (статья 66 часть 3).

Исключительная компетенция субъекта Российской Федерации непосредственно в сфере кадровой политики согласно Федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации»:

- определение квалификационных требований к стажу гражданской службы (государственной службы иных видов) или стажу (опыту) работы по специальности для гражданских служащих субъекта Российской Федерации – закон субъекта Российской Федерации (статья 12 часть 5);
- разработка и утверждение Положения о подразделении государственного органа по вопросам государственной службы и кадров – нормативный правовой акт субъекта Российской Федерации (статья 44 часть 2);
- определение специфических показателей эффективности и результативности деятельности государственного органа, при-

нения и исполнения управленческих и иных решений, а также правового, организационного и документационного обеспечения исполнения решений – правовой акт государственного органа (статья 50 часть 17);

- координация подготовки кадров для гражданской службы
- административные акты органа по управлению государственной службой (статья 61 часть 3);

- утверждение примерных должностных регламентов – административный акт органа по управлению государственной службой (статья 21);

- обеспечение развития гражданской службы субъекта Российской Федерации – программа развития гражданской службы субъекта Российской Федерации (статья 66 часть 1);

- определение порядка, условий и сроков проведения эксперимента в рамках программы развития гражданской службы субъекта Российской Федерации – закон или иной нормативный правовой акт субъекта Российской Федерации (статья 66 часть 3).

Исходя из вышеприведенного анализа, в качестве правовых форм реализации кадровой политики выступают:

- законы субъекта Российской Федерации;
- нормативные правовые акты субъекта Российской Федерации:

- нормативные правовые акты высшего должностного лица субъекта Российской Федерации;

- нормативные правовые акты органов государственной власти субъекта Российской Федерации;

- административные акты представителя нанимателя;

- административные акты органа по управлению государственной службой субъекта Российской Федерации.

В качестве особого вида нормативных документов на гражданской службе законодательно выделяется программа развития государственной службы субъекта Российской Федерации (статья 66 часть 1 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»). Следовательно, и особой правовой формой реализации кадровой политики выступает программа развития государственной гражданской службы

субъекта Российской Федерации. Как отмечалось выше, отсутствие единой Концепции кадровой политики порождает отсутствие единства (унификации) правовых форм реализации кадровой политики в субъекте Российской Федерации. Главной проблемой в указанном вопросе является фрагментарность закрепления положений кадровой политики. Несмотря на существование программ развития государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации, они «разбросаны» во многих нормативных правовых актах субъекта Российской Федерации.

Административные регламенты. Оказывают значительное влияние на формирование современной кадровой политики на государственной гражданской службе. В частности, регламент должен содержать требования к показателям административных продуктов – результатов, к нормативам используемых ресурсов, к отчетности, проверкам, включая процессы наказания за нарушение требований регламента¹.

В органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации внедряется информационно-аналитическая система электронных административных регламентов «Административный регламент». Информационно-аналитическая система электронных административных регламентов «Административный регламент» предназначена для оперативного учета управленческой деятельности, фиксации поручений, контроля за их исполнением государственными служащими и оценки результатов их работы. В Белгородской области данная электронная система стала применяться с 2007 года².

Административные регламенты в деятельности исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации используются не только в целях упорядочения ока-

¹ Нестеров А.В. Юридические аспекты электронных административных регламентов // Вестник Российской правовой академии. – 2005. – № 4. – С. 16.

² Об областной целевой программе развития государственной гражданской и муниципальной службы Белгородской области на 2008–2010 годы: постановление правительства Белгородской области от 22 сентября 2008 года № 234-пп. – Режим доступа: <http://www.belregion.ru/department/part380/>

зания государственных услуг, но и в работе кадровых служб субъектов Российской Федерации. Департамент кадровой политики Белгородской области, кадровые службы исполнительных органов государственной власти Белгородской области руководствуются административным регламентом, который унифицирует кадровые процедуры и регулирование кадровых процессов и кадровой работы во всех исполнительных органах государственной власти Белгородской области¹.

Данный административный регламент определяет сроки и последовательность действий (административных процедур) в ходе реализации государственной функции по оформлению проектов актов государственного органа, связанных с поступлением на гражданскую службу, ее прохождением и прекращением, а также порядок взаимодействия с участниками реализации государственной функции в ходе ее исполнения. Административный регламент включает в себя блок-схемы процедуры исполнения государственной функции, перечень и образцы документов, порядок получения консультаций, порядок обжалования решений, действий или бездействия должностных лиц, исполняющих государственную функцию.

Административные процедуры закрепляют последовательность действий, права и обязанности соответствующих сотрудников кадровой службы, сроки исполнения различных кадровых действий. Например, подготовка приказа о назначении на должность гражданской службы, заключение служебного контракта,

¹ Административный регламент по исполнению государственной функции «Организация подготовки проектов актов государственного органа, связанных с поступлением на гражданскую службу, ее прохождением, заключением служебного контракта, назначением на должность гражданской службы, освобождением от замещаемой должности гражданской службы, увольнением гражданского служащего с гражданской службы и выходом его на пенсию за выслугу лет, и оформление соответствующих решений государственного органа», утв. постановлением правительства Белгородской области от 29 декабря 2008 года № 318-пп. – Режим доступа: <http://www.belregion.ru/department/part380/>

формирование личного дела гражданского служащего. Должностные лица, ответственные за выполнение кадрового действия – оформления личного дела гражданского служащего, обязаны обеспечить прием и проверку представленных документов гражданским служащим в течение 2 рабочих дней. Формирование самого личного дела должно проводиться в течение 7 рабочих дней в строгом соответствии с перечнем документов личного дела гражданского служащего, описи документов и контрольной карточки. Неисполнение или ненадлежащее исполнение данных кадровых процедур влечет за собой применение дисциплинарного взыскания в отношении специалистов отдела кадровой работы.

Применение подобного административного регламента в деятельности кадровых служб субъекта Российской Федерации объективно необходимо. Это позволит избежать таких негативных бюрократических проявлений, как волокита, небрежность, недисциплинированность и т.п. Кроме того, снизятся коррупционные риски в работе кадровых служб (затягивание процедуры приема на работу, перемещения, перевода гражданского служащего с целью получения каких-либо материальных выгод; введение в заблуждение сотрудников кадровых служб исполнительных органов государственной власти при проведении проверок по соблюдению законодательства о гражданской службе и т.п.). Внедрение подобных административных регламентов станет серьезной антикоррупционной «преградой» в сфере кадровой работы.

3.2. Механизм реализации государственной кадровой политики на государственной гражданской службе субъекта Российской Федерации

Модернизация системы государственного управления сопровождается серьезными организационно-правовыми изменениями в деятельности органов исполнительной и законодательной власти субъектов РФ, совершенствованием законодательства о государственной гражданской службе, новыми направлениями реализации кадровой политики на государственной гражданской службе.

Моделирование кадровой политики в системе государственной гражданской службе – чрезвычайно важное направление государственной деятельности, связанное с таким понятием, как «механизм реализации государственной кадровой политики». Это – сложная и неоднозначная научная категория.

С одной стороны, он представляет собой систему, предназначенную для преобразования и движения кадровых процессов в заданном направлении. С другой стороны, механизм реализации государственной кадровой политики в области государственной гражданской службы – это совокупность организационных мероприятий, направленных на формирование кадрового потенциала, его ротации, повышение эффективности прохождения государственной гражданской службы, пенсионного обеспечения государственных служащих, адаптации вновь поступивших служащих, а также система нормативной документации, закрепляющей указанные положения. В любом случае кадровая политика на государственной службе напрямую связана со схемой и структурой управления органами государственной власти субъекта РФ, и с самой системой государственного управления субъектами РФ. Ученые считают, что современные механизмы реализации кадровой политики должны включать в себя эффективные технологии и методы планирования, подбора квалифицированных кадров для государственной службы, объективной оценки результатов их служебной деятельности, а также мотивации профессиональной служебной деятельности и стимулирования должностного роста гражданских служащих¹.

С другой стороны, механизм государственной деятельности представляет собой совокупность практических мер, средств и способов деятельности государства по обеспечению надлежащего уровня организации и функционирования системы государственного управления, выражающихся в создании и развитии эффективной управляющей системы (аппарата), направленной на достижение поставленной цели посредством управленческого

¹ Хомутова О.Ю. Региональная кадровая политика в условиях административной реформы // *Viesoji politika ir administravimas*. – 2006. – № 18. – С. 36.

процесса¹. Внешнее проявление государственной деятельности указывает обществу на то, какими способами и средствами пользуются органы государственной власти для достижения целей и задач, стоящих перед государством. Они могут быть и по характеру, и по содержанию разнообразными, вплоть до преступных действий.

Механизм реализации кадровой политики в системе государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации обязательно должен быть ориентирован на морально-этические ценности. Механизм этического конструирования власти – наделение ценностей реальной действительности статусом всеобщности и общечеловечности². Получается, что данная правовая конструкция в идеальном состоянии представляет собой совокупность средств, методов, свойств и мер, содержащих единство профессиональных и этических ценностей и реализуемых органами государственной власти для управления и координации собственным кадровым потенциалом.

Рассматривая сущность механизма реализации кадровой политики на государственной службе как совокупности организационно-кадровых мероприятий, отметим – он должен быть единственным в запасе у государственных органов власти. Следовательно, механизм реализации государственной кадровой политики следует классифицировать:

1) система мероприятий, направленная на защиту государственных гражданских служащих (защита от неправомерных воздействий со стороны представителя нанимателя; органов государственной власти и их представителей, иных лиц в случаях, когда нарушаются права служащего при осуществлении им служебной деятельности);

¹ Тонков Е.Е. Юридические формы государственной деятельности и функции государства: проблемы соотношения // Государственная власть и местное самоуправление. – 2010. – № 1. – С. 7.

² Бабенко А.Н. Правовые ценности и государственная власть // Академический юридический журнал. – 2007. – № 3(29). – С. 7.

2) система мероприятий, направленная на организацию и проведению конкурсов на замещение вакантных должностей государственной гражданской службы, формирование конкурсного кадрового резерва;

3) система мероприятий, направленная на адаптацию к прохождению государственной службы вновь поступивших государственных служащих;

4) система мероприятий, направленная на эффективное прохождение государственной службы, включая применение кадровых технологий;

5) система мероприятий по ротации персонала управления на государственной гражданской службе;

6) система мероприятий по предоставлению социальных гарантий прохождения государственной гражданской службы, включая пенсионное обеспечение;

7) система мероприятий, направленная на привлечение государственных гражданских служащих к различным видам юридической ответственности, включая антикоррупционные мероприятия;

8) система мероприятий, направленная на формирование оптимальной структуры органа государственной власти;

9) система мероприятий, направленная на создание кадровых служб и органов по управлению государственной гражданской службой в субъектах РФ.

Таким образом, нами выделено 9 механизмов реализации кадровой политики на государственной службе.

Исследуя механизм реализации кадровой политики на государственной гражданской службе как систему, предназначенную для преобразования и движения кадровых процессов, следует указать, что данная система включает в себя определенные элементы. Это – субъект реализации кадровой политики, объект реализации кадровой политики и содержание действий, осуществляемых субъектами реализации кадровой политики. На наш взгляд, деятельность субъектов реализации кадровой политики выражается в следующих формах: нормативно-правовой, научно-информационной и организационной.

Нормативно-правовая форма механизма реализации государственной кадровой политики зависит от качества, эффективности и результативности законов и подзаконных актов, регулирующих вышеуказанный процесс. Направления реализации кадровой политики в правовом поле определяются разработанными концепциями и изданными нормативными правовыми актами. В области государственной кадровой политики создана Концепция государственной кадровой политики. Приняты важнейшие нормативные документы и на федеральном уровне, и на уровне субъектов Российской Федерации. К ним следует отнести: указ Президента Российской Федерации от 23 июля 2003 года № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003–2004 годах»; распоряжение Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 года «О концепции административной реформы в Российской Федерации»; Липецкая областная программа «Реформирование государственной гражданской службы и подготовка, переподготовка государственных и муниципальных служащих Липецкой области (2006–2010 годы)» от 30 марта 2006 года и другие.

Качество нормативно-правового регулирования зависит от уровня юридической техники органов правотворчества, а также от целесообразности, своевременности и системности издания нормативных актов. Отсутствие системного подхода к формированию законодательства о государственной кадровой политике обуславливает наличие негативных процессов в деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации (коррупционность, формализм, невозможность планирования карьеры государственного служащего). Эффективность нормотворческой работы – это, прежде всего, достижение конкретного результата, предусмотренного в нормативном документе, возможными ресурсами в течение определенного времени. Если результат не конкретизирован, то нормативный акт, посвященный реализации государственной кадровой политики, не будет эффективным. Результативность должна измеряться экономическими, социологическими и управленческими критериями. В настоящее время полноценный нормотворческий про-

цесс, касающийся реализации кадровой политики в органах государственной власти, не идет.

Научно-информационная форма механизма реализации государственной кадровой политики в органах государственной власти либо не применяется в полной мере, либо отсутствует. Несмотря на существование распоряжения Правительства РФ от 25 октября 2005 года «О концепции административной реформы в Российской Федерации», где определены приоритетные направления формирования кадровой политики, их реализация сложна именно в научно-методическом аспекте. Данные направления сформулированы неконкретно. Например, федеральные органы власти, разрабатывая административные регламенты федеральных органов исполнительной власти и регламенты государственных функций, не предоставляли серьезной методической помощи субъектам РФ. Создавались консалтинговые фирмы, которые за определенное денежное вознаграждение «делились» накопленным информационным и научным материалом. Самостоятельность работы органов государственной власти субъектов РФ в указанном направлении ограничивается. Думается, сами региональные органы государственной власти совместно с представителями научных учреждений вполне могут справиться с задачами, поставленными в Концепции, при наличии четких научных и методических рекомендаций федерального центра.

3.3. Методы обеспечения реализации государственной кадровой политики в системе государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации

Государственная кадровая политика в сфере гражданской службы, представляя собой сложнейшее социальное, политическое и правовое явление, позиционируется, прежде всего, как совокупность профессиональных знаний о действенном управлении кадровым составом гражданской службы в органах государственной власти. Это знания включают в себя обширный исследовательский материал, характеризующийся осознанным и

целенаправленным характером, складывающийся из позитивных и негативных оценок существующих кадровых процессов на гражданской службе.

В социологии применяется метод контент-анализа нормативных правовых документов на предмет прогнозирования социальных последствий проводимых реформ, оценки эффективности социальной инновационной деятельности органов государственной власти и определения индикаторов коррупциогенности управленческих решений властных структур¹. В науке об управлении персоналом существует огромное количество методов, особенно методов оценки результатов деятельности сотрудников. К ним относятся²:

- количественные методы: метод оценки результатов деятельности, «глубинного интервью», групповые фокусированные интервью, мини-опросы, экзамен, деловая игра;

- качественные методы: метод заданной балльной оценки, свободной балльной оценки, система графического профиля;

- комбинированные методы: тестирование, метод фотографии рабочего дня, метод ранжирования сотрудников по ограниченному набору факторов оценки, метод шкалирования, альтернативного ранжирования, попарного сравнения, метод анкет, метод оценки «360 градусов».

Все перечисленные методы оправдывают себя и отлично работают в сфере коммерческого и общественного управления. В области государственного управления и, в частности, в системе государственной гражданской службы их применение вызывает затруднения, потому что отсутствует адаптация. Широко распространенные в менеджменте, они трудно применимы на государственной службе. Эти методы, являющиеся общепризнанными и общепринятыми, нужно использовать в управленческой

¹ Арсеньева Т., Бажин И. Социальные механизмы деятельности власти // Власть. – 2009. – № 4. – С. 32.

² Оперативная оценка профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих. – Режим доступа: <http://www.belregion.ru/department/part380/>

деятельности органов государственной власти, но в качестве общих методов. И с условием постоянной корректировки их воздействия на управленческие процессы в органах государственной власти, тем более на кадровые процессы.

В свою очередь, совершенствование кадровых процессов на государственной гражданской службе субъектов Российской Федерации показывает объективную необходимость распространения *специальных методов* реализации кадровой политики. К ним относятся следующие методы:

- метод правового мониторинга кадровой ситуации в органе государственной власти субъекта Российской Федерации;
- метод правового мониторинга законодательства о государственной гражданской службе субъекта Российской Федерации и сопутствующих нормативных правовых актов;
- экспериментальный метод реализации кадровой политики (пилотное проектирование);
- методы функциональной оценки: метод оценки выполнения функциональной нагрузки государственными гражданскими служащими; метод оценки эффективности профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих в субъекте Российской Федерации.

Методы правового мониторинга кадровой ситуации в органе государственной власти субъекта Российской Федерации и правового мониторинга законодательства о государственной гражданской службе субъекта Российской Федерации и сопутствующих нормативных правовых актов, по сути, не новы для кадровых служб, но применяются достаточно редко. Причем их использование происходит «по старинке». К примеру, правовой мониторинг законодательства о государственной гражданской службе субъекта Российской Федерации. Хотя, в Белгородской области проводились социологические мониторинги: «Оценка профессионализма госслужащих» и другие.

Два последних метода, из вышперечисленных методов, в настоящее время, как правило, не разработаны и не внедряются. Опять же в Белгородской области применяется метод оценки эффективности профессиональной служебной дея-

тельности государственных гражданских служащих, но в исполнительных органах государственной власти области. В соответствии с постановлением губернатора Белгородской области от 29 марта 2007 года № 49 «Об оплате труда государственных гражданских служащих Белгородской области» в органах исполнительной власти введена новая система оплаты труда, основанная на оценке достижения показателей результативности профессиональной служебной деятельности, определяемых в должностных регламентах и служебных контрактах. Указанным постановлением установлен примерный порядок оценки деятельности гражданских служащих для выплаты ежемесячного денежного поощрения, основанного на достижении показателей результативности профессиональной служебной деятельности.

Метод оценки выполнения функциональной нагрузки государственными гражданскими служащими не применяется. Государственные служащие ссылаются на то, что нормирование труда невозможно в системе государственной гражданской службы.

Следует отметить, что экспериментальный метод реализации кадровой политики применяется в некоторых субъектах Российской Федерации. В Белгородской области результатами реализации программы «Реформирование государственной службы Белгородской области (2004–2005 годы)» стало освоение 2 млн. рублей на выполнение мероприятий пилотных проектов¹. Программа развития государственной гражданской службы Белгородской области на 2008 – 2010 годы предусматривает реализацию следующих пилотных проектов:

- разработка и оценка профессиональных компетентностей государственных гражданских служащих области;
- разработка и оценка профессиональных компетентностей муниципальных служащих области.

¹ Об областной целевой программе развития государственной гражданской и муниципальной службы Белгородской области на 2008–2010 годы: постановление правительства Белгородской области от 22 сентября 2008 года № 234-пп. – Режим доступа: <http://www.belregion.ru/department/part380/>

Реализация пилотных проектов неразрывно связана с внедрением системы проектного менеджмента в управленческую деятельность органов государственной власти в субъекте Российской Федерации.

Беря за основу лингвистическое толкование слова «метод» – прием, способ или образ действия¹, предложим некоторые интерпретации, с нашей точки зрения, проецирующие суть развития государственной кадровой политики в гражданской службе. Методологические процедуры представляют собой поиск, определение ориентиров, а не готовых абстрактных схем и методов². Значит, методы реализации кадровой политики не должны носить механистический и формальный характер. Распространение таких методик и формализм в их применении не даст положительных результатов в деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Метод – это способ получения достоверной и объективной информации о реальном состоянии кадровых процессов и кадрового состава в органе государственной власти субъекта Российской Федерации. При рассмотрении подобным образом сущности методологии реализации кадровой политики возникает необходимость во внедрении соответствующих методов в практику кадровой работы в органе государственной власти субъекта Российской Федерации. В частности, метода правового мониторинга кадровой ситуации в органе государственной власти субъекта Российской Федерации, метода правового мониторинга законодательства о государственной гражданской службе субъекта Российской Федерации и сопутствующих нормативных правовых актов, экспериментального метода реализации кадровой политики в органе государственной власти субъекта Российской Федерации.

Получение объективных показателей, представляющих реальную картину движения кадровых процессов и применения

¹ Иллюстрированный словарь иностранных слов /авт.-сост. Е.А. Гришина. – М.: АСТ: Астрель, 2008. – С. 151.

² Управление персоналом: Учебник / общ. ред. А.И. Турчинова. – М.: Изд-во РАГС, 2002. – С. 82.

кадровых технологий, позволит разрабатывать эффективные способы воздействия на недостатки и недоработки в кадровой сфере. В связи с этим результатом рационального применения методов реализации кадровой политики является совершенствование деятельности государственного аппарата и органа государственной власти субъекта Российской Федерации в целом.

Обязательность применения методов кадровой политики в процессе кадровой работы объясняется дополнительно тем, что все гражданские служащие без исключения должны испытать ее регулирующее воздействие. Реализация кадровой политики в государственной гражданской службе – это ее «проживание» каждым государственным служащим, каждым руководителем и, особенно, кадровой службой. «Безжизненная» информация о кадровых процессах и кадрах, то есть оставленная без внимания, без внедрения становится просто инструментом статистики. Только методы реализации кадровой политики способны превратить ее в мощный потенциал, с помощью которого будут развиваться органы государственной власти субъекта Российской Федерации.

Метод – это освоение приемов, способствующих эффективному движению кадровых процессов, кадровых процедур в органе государственной власти субъекта Российской Федерации. Иными словами, это способы управления кадровыми процессами и кадровым потенциалом в органах государственной власти субъектов Российской Федерации, а также отдельными кадровыми процедурами в государственных учреждениях, подведомственных органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Например, метод оценки выполнения функциональной нагрузки государственными гражданскими служащими субъекта Российской Федерации, метод оценки эффективности профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих субъекта Российской Федерации.

Синхроническая структура деятельности, то есть статичное состояние кадровой политики, с помощью методов реализации преобразуется в диахроническую систему. В таких случаях изучаемое явление представляется в своеобразном неподвижном

или неразвивающемся виде, когда проводится анализ не динамичного, а статичного состояния деятельности¹. Однако нужно отметить, что «структуру деятельности следует рассматривать как в плане синхронии, так и в диахроническом плане»². Следовательно, методы реализации кадровой политики в гражданской службе отвечают на вопросы: «Как и с помощью чего?».

Итак, специальные методы реализации кадровой политики по уровню их воздействия на развитие кадровых процессов следует классифицировать:

- методы, измеряющие статику кадровых процессов на гражданской службе субъекта Российской Федерации;
- методы, оказывающие воздействие на формирование и движение кадровых процессов в органе государственной власти субъекта Российской Федерации.

Методы, измеряющие статику кадровых процессов на гражданской службе субъекта Российской Федерации. Эта группа методов соответствует вопросу «Как?». В данном случае способы выявления действительной кадровой ситуации в органе государственной власти субъекта Российской Федерации общеизвестны – это мониторинг определенной сферы правового регулирования либо собственно самого кадрового состава. Они направлены на сбор информации об объекте кадровой политики в гражданской службе субъекта Российской Федерации и носят в основном оценочный характер. На основе результатов мониторинга принимаются определенные решения: кадровые, организационные, правовые.

Методы, оказывающие воздействие на формирование и движение кадровых процессов в органе государственной власти субъекта Российской Федерации. Указанная группа методов отвечает на вопрос «С помощью чего?». В этом случае методику

¹ Малешин Д.Я. Структура гражданской процессуальной ответственности // Вестник МГУ. – 2010. – № 4. – С. 45.

² Цит. по Демин М.В. Природа деятельности. – М., 1984. – С. 42. См.: Малешин Д.Я. Структура гражданской процессуальной ответственности // Вестник МГУ. – 2010. – № 4. – С. 45.

управления кадровыми процессами необходимо претворить в деятельность органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Для этого должна быть проделана определенная последовательность действий:

- разработать соответствующую методику управления кадровым составом органа государственной власти субъекта Российской Федерации;
- официально признать: закрепить в нормативном правовом акте либо представить ее в форме методики¹;
- освоить и внедрить в практику деятельности органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

Итоговые последствия применения обеих групп методов реализации кадровой политики в гражданской службе носят оценочный характер. При этом вторая группа методов внутренне проявляет большую динамичность в процессе внедрения в практику деятельности органов государственной власти субъекта Российской Федерации. В особенности, экспериментальный метод реализации кадровой политики в органе государственной власти субъекта Российской Федерации.

Представим следующие выводы относительно характеристики специальных методов реализации кадровой политики в гражданской службе:

1. Первая группа методов реализации кадровой политики воспроизводит статику кадровых процессов и соответствующей им кадровой ситуации в органе государственной власти субъекта Российской Федерации.
2. Вторая группа представленных нами методов сосредотачивается на динамике кадровых процессов. Изменение развития кадровых процессов под влиянием воздействующих на них методов кадровой политики показывает определенный результат, измеряющийся установленными показателями. Эти результаты предопределяют обязательное стимулирование профессиональной служебной деятельности гражданских служащих и функ-

¹ Методика проведения конкурса. Липецкая область.

ционирования органа государственной власти субъекта Российской Федерации. К примеру, по итогам оценки эффективности профессиональной служебной деятельности гражданский служащий может лишиться стимулирующих надбавок к своему денежному содержанию за низкие показатели в работе. В настоящее время, общеизвестно, «ударить рублем по карману» – наиболее действенный способ стимулировать добросовестное исполнение гражданским служащим должностных обязанностей. Далее, воплощение в жизнь эксперимента по проведению психологического тестирования кандидатов на замещение вакантных должностей гражданской службы Липецкой области, относящихся к категории «руководители», требует от конкурсантов основательного и обстоятельного подхода к подготовке к конкурсной процедуре. Помимо этого, призывает к более беспристрастной оценке собственного потенциала как руководителя.

3. Применение специальных методов реализации кадровой политики в органах государственной власти субъекта Российской Федерации должно осуществляться комплексно. Они взаимно дополняют друг друга. Использование их порознь лишено смысла, так как употребление каждого метода в отдельности сведется к ограниченному восприятию кадровой ситуации в органе власти, выявленной при помощи них. Разнообразность кадровых процессов в органе государственной власти определяет необходимость в одновременном применении противоположных по своему характеру методов реализации кадровой политики: и «методов статики», и «методов динамики». Например, метод правового мониторинга кадровой ситуации в органе государственной власти субъекта Российской Федерации без использования в совокупности с методом оценки эффективности профессиональной служебной деятельности государственных служащих субъекта Российской Федерации тщетен и безрезультатен. Спланировать кардинальные изменения кадрового состава в органе государственной власти субъекта Российской Федерации, зная исходные ее показатели, в отсутствие информации о результатах деятельности гражданских служащих крайне трудно. Подобное планирование будет пристрастным и некоррект-

ным. Если делать таким образом, то кадровые изменения в органе государственной власти получатся со знаком минус. Ожидаемая положительная трансформация кадровой ситуации не состоится. Отсутствие комплексного подхода в применении методов реализации кадровой политики к формализации кадровых процедур и, соответственно, «замиранию» кадровых процессов в органе государственной власти субъекта Российской Федерации. В частности, так произошло с конкурсной процедурой и процедурой аттестации гражданских служащих, о чем неоднократно упоминается в научной литературе.

В науке государственного управления применяется совокупность методов изучения системы и среды исполнительной власти: исторические, экономические, статистические, социологические, математические и другие¹. В начале XX века наиболее разработанным и популярным инструментом государственной политики современных и переходных обществ стала кластерная стратегия². Разработка и реализация кластерной стратегии в рамках государственной политики требуют полной перестройки соответствующих служб аппарата государственного управления, изменения менталитета властей³.

Взаимодействие политической, экономической, правовой систем оказывает влияние на методологию государственного управления, а, следовательно, и на методы, подлежащие применению в сфере кадровой политики в системе государственной гражданской службы. Объединение знаний науки управления персоналом, экономической науки о способах воздействия на объекты управления и предметную деятельность государственных органов исполнительной власти позволяет применять по аналогии необходимые методы. Кластерный анализ – экономическая категория и метод познания действительности в экономике.

¹ Исполнительная власть в России. История и современность, проблемы и перспективы развития. – М.: Новая Правовая культура, 2004. – С. 80–81.

² Зворыкин Б. О теории и практике современной социальной модернизации // Власть. – 2009. – № 1. – С. 35.

³ Там же. – С. 37.

Под кластерным анализом понимается исследование определенного кластера¹. Если посмотреть на систему государственных органов исполнительной власти и реализуемых ею функций, то систему органов государственной власти субъектов Российской Федерации следует рассматривать как кластер с определенными характеристиками: наличием группы взаимосвязанных и взаимодополняющих органов государственной власти и подведомственных учреждений, которые географически локализованы и выполняют собственно функции управления и функции по предоставлению государственных услуг населению соответствующей территории. Изучение функционирования данного кластера государственного управления представляется чрезвычайно актуальным, особенно в области реализации кадровой политики. Главная особенность кластеров – это инновационная ориентированность, поэтому в научной литературе встречаются ссылки на применение кластерного анализа к кадровым отношениям (кластерная система непрерывного повышения квалификации)².

В системе государственной службы субъекта Российской Федерации применение подобного метода исследования по аналогии поможет определить критерии и показатели эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих, а также их оценки.

Кадровая политика ставит перед государственными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации серьезную задачу исследования кадрового состава, его оптимизации и научно обоснованного управления им. Решение указанных задач проявляется в формулировании функций

¹ Кластер – группа географически локализованных, взаимосвязанных компаний, специализированных услуг, инфраструктуры, взаимодополняющих друг друга и усиливающих конкурентные преимущества отдельных организаций и кластера в целом. См.: Шорникова Н. К вопросу о кластерной системе непрерывного повышения квалификации // Человек и труд. – 2010. – № 8. – С. 71.

² Шорникова Н. К вопросу о кластерной системе непрерывного повышения квалификации // Человек и труд. – 2010. – № 8. – С. 70–72.

государственных органов исполнительной власти в нормативных правовых актах, определяющих их административно-правовой статус. Профессор И.Л. Бачило выделяет решение кадровых проблем в системе органов исполнительной власти в качестве отдельной подфункции для органа исполнительной власти и его структурных подразделений¹. Специфичными кадровыми проблемами в системе государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации являются:

- вопросы функционального разделения предметной деятельности между структурами в органе государственной власти (координации и взаимодействия);

- вопросы функционального разделения внутри структурного подразделения;

- вопросы распределения ответственности в подразделении с точки зрения выполняемых функций каждым гражданским служащим;

- вопросы нормирования труда гражданских служащих, исходя из их функций по должности государственной гражданской службы.

Таким образом, каждый государственный орган, каждое его структурное подразделение обладают собственными функциями, реализация которых обеспечивает выполнение функций государства в целом. В свою очередь, наделенные определенными функциями по должности государственные служащие распределяются по структурным подразделениям в органе государственной власти. Рациональное разрешение вышеуказанных кадровых проблем следует осуществлять путем объединения однородных функций, выполняемых государственными служащими определенного структурного подразделения органа государственной власти субъекта Российской Федерации (управление, отдел, служба), в четыре большие группы: функции контроля и надзора, функции по предоставлению государственных услуг, собственно функции органа государственной власти (управле-

¹ Исполнительная власть в России. История и современность, проблемы и перспективы развития. – М.: Новая правовая культура, 2004. – С. 68.

ния) и функции руководителей (организация деятельности подчиненных и процесса служебной деятельности).

Ранее существовали определенные управленческие технологии по формированию гармоничной системы управления. Например, функциограмма (разработана в СССР в 1920 годы) определяет состав функций и их распределение между исполнителями¹. Конечно, данная технология несколько устарела, но до сих пор остается актуальной проблема распределения функций и функциональных обязанностей. В системе государственной гражданской службы подобные технологии следует применять в рамках предлагаемого автором *метода функциональной оценки*. Применение метода функциональной оценки затрагивает несколько направлений реализации кадровой политики и государственного управления в сфере государственной гражданской службы:

- определение эффективности профессиональной служебной деятельности гражданского служащего;
- оптимизация функциональной нагрузки каждого гражданского служащего;
- рациональное распределение функций внутри и между структурными подразделениями исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации.

Многоаспектность предложенного метода заключается в том, что любая должность государственной гражданской службы, включенная в состав структурного подразделения, обладает определенными функциями, а формирование структурного подразделения подразумевает объединение органически сочетающихся между собой функций. Именно такой подход и предоставляет возможность оптимально провести аутсорсинг как функциональных обязанностей гражданских служащих, так и функций органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

Система оценки деятельности гражданских служащих основывается на методе функциональной оценки. Государст-

¹ Веснин В.Р. Управление персоналом. Теория и практика: учеб. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2007. – С. 303.

венный служащий выполняет отдельно или частично и собственно функции государственного управления, и функции организации государственной службы¹, включая основные направления реализации кадровой политики. Категория «функция» обозначает «исполнение», «соответствие», «совершение», «отображение»². Функции управления ориентированы на решение конкретной проблемы, предполагающей конкретный конечный результат³. Опираясь на постоянные и независимые переменные – предмет и субъект – и зависимые переменные – действия и результат⁴ – определим функцию как действие, длящееся во времени и стремящееся к достижению результата. Оно проявляется:

- в предмете деятельности органа государственной власти и структурного подразделения в рамках полномочий;
- в организации процесса деятельности органа государственной власти, структурного подразделения и самого государственного гражданского служащего;
- в пределах компетенции органа государственной власти и гражданского служащего, выполняющего отдельные функции;
- в формировании результатов деятельности (разработке и принятии эффективных актов управления).

Особенно актуальной в настоящее время становится проблема четкой ориентации деятельности государственного служащего на решение приоритетных вопросов общественной жизнедеятельности, «активирующих» определенные цели, задачи и направления деятельности⁵.

Ученые в учебной и научной литературе предлагают возможности оценки профессиональной служебной деятельности

¹ Осипова И.Н. К проблеме классификации управленческих взаимодействий на государственной службе // Вестник ПАГС. – 2009. – № 11 (19). – С. 8.

² Исполнительная власть в России: История и современность, проблемы и перспективы развития. – М.: Новая правовая культура, 2004. – С. 59.

³ Осипова И.Н. Указ. соч. – С. 9.

⁴ Исполнительная власть в России: История и современность, проблемы и перспективы развития. – М.: Новая правовая культура, 2004. – С. 60.

⁵ Осипова И.Н. Указ. соч. – С. 8.

гражданских служащих следующим образом. Устанавливают зависимость сложности и качества труда гражданского служащего при осуществлении функций по должности и полученного результата. В отдельных случаях упоминается зависимость *прилагаемых усилий* (сколько сделано) гражданского служащего к выполнению порученной функции и конечного результата. К сожалению, подобный подход перенимается органами государственной власти субъектов Российской Федерации и на практике он трактуется в совершенно иной смысловой направленности. В разделе должностного регламента «Показатели эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности» внесен такой показатель, как выполняемый объем служебной деятельности. И этот объем характеризуется количеством завершенной и текущей работы *вне зависимости от качества*. Получается, что государственный служащий может прилагать «неимоверные усилия» для реализации функциональных обязанностей без гарантии их качественного выполнения и соответственно получения конкретного результата.

Думается, что факторами оценки результативности и эффективности деятельности должны быть качественные и количественные характеристики индивидуального результата служебной деятельности гражданского служащего, сложность, комплексность и качество служебной деятельности, вклад в общий результат деятельности подразделения и органа государственной власти в целом, оперативное достижение поставленных задач. Все возложенные на гражданского служащего функции должны осуществляться ответственно, добросовестно, инициативно и с творческим подходом к порученному делу. Государственный служащий, осуществляя возложенные на него обязанности, не просто следует общепринятым нормам и стандартам поведения, а придает принимаемым управленческим решениям и действиям индивидуально-ценностный смысл¹. Оценка качества профессиональ-

¹ Осипова И.Н. К проблеме классификации управленческих взаимодействий на государственной службе // Вестник ПАГС. – 2009. – № 11 (19). – С. 7.

ной служебной деятельности государственного служащего в конечном итоге должна сводиться к оценке качества достижения целей и задач, поставленных перед структурным подразделением и органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

3.4. Программно-целевой метод реализации государственной кадровой политики в сфере государственной гражданской службы

В научной литературе управление рассматривается в разных аспектах, и соответственно в его понятие вкладывается разное содержание. В каждом субъекте Российской Федерации ежегодно реализуется от 40 до 80 целевых программ. С помощью метода контент-анализа целевых программ выявляются следующие моменты:

- оценка общего социального смысла целевой программы;
- нормативно-правовой анализ законности компетенции государственного органа, подготовившего целевую программу;
- проверка целевой программы на предмет дублирования полномочий заказчиков, разработчиков, исполнителей;
- оценка степени прояснения в программе ожидаемого от нее социального эффекта;
- анализ системного характера целевых программ;
- степень ориентации программы на определенные ценностные эталоны¹.

Анализ параметра исследования «нормативно-правовая база», используемого в создании программ, показал, что с этой частью разработчики большинства программ справляются достаточно успешно, что позитивно характеризует предшествующую принятию программ их правовую экспертизу соответст-

¹ Арсеньева Т., Бажин И. Социальные механизмы деятельности власти // Власть. – 2009. – № 4. – С. 33.

вующими правовыми подразделениями органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации¹.

Используя программно-целевой подход, можно решить задачу формирования кадрового резерва². Функциями, необходимыми для этого процесса, наделяется кадровая служба органа государственной власти субъекта Российской Федерации. К ним относятся:

- определение наименований органов государственной власти субъекта Российской Федерации, их структурных подразделений и перечня должностей гражданской службы, на которые должен формироваться резерв кадров;
- отбор резервистов на конкурсной основе;
- определение способов работы с резервом кадров: направление на переподготовку, стажировку, обучение;
- проведение тестовых испытаний, деловых игр³.

На практике большинство функций по формированию резерва кадров осуществляется кадровыми службами формально. Некоторые из вышеперечисленных функций (проведение тестовых испытаний, оценка уровня квалификации, способностей и талантов резервистов) не используются кадровыми службами вообще.

Основными проблемами содержания целевых программ субъектов Российской Федерации являются:

- полное преобладание полномочий органов исполнительной власти и в роли заказчика, и в роли разработчика, и в роли исполнителя;
- расплывчатые формулировки целей программ;
- декларативность социального смысла целевых программ, не подкрепленного их содержанием;
- отсутствие количественных критериев результатов реализации программ;

¹ Арсеньева Т., Бажин И. Социальные механизмы деятельности власти // Власть. – 2009. – № 4. – С. 34.

² Ягунова Н., Гонова А. Кадровый менеджмент на предприятии: мотивация, адаптация, наставничество // Проблемы теории и практики управления. – 2010. – № 4. – С. 40.

³ Там же.

– наличие «коррупционного поля» для принятия управленческих решений, исходя из формулировки целей программ¹.

Для создания эффективных целевых программ и соответственно эффективного применения программно-целевого метода требуется:

– проведение нормативно закреплённой обязательной независимой экспертизы целевых региональных программ представительной властью, учеными – экспертами и общественностью;

– специализированное обучение государственных служащих в части знаний и навыков по разработке целевых программ, в полной мере отвечающих запросам населения².

Использование программно-целевого метода в субъектах Российской Федерации осуществляется на основании нормативных правовых актов Российской Федерации. Серьезное изменение системы исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, полномочий органов исполнительной власти (разделение на функции и государственные услуги) определяет важность реализации целевых программ, в том числе и в сфере кадровой политики на государственной гражданской службе. Целевая программа – это важный инструмент социально-экономической политики государства, формирования эффективной системы предоставления государственных услуг, создающей благоприятные условия для развития «человеческого капитала» и государства в целом³.

Применение программно-целевого метода в государственном управлении субъектов РФ было заложено в Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах, одобренной Распоряжением Правительства РФ от 25 октября 2005 года № 1789-р. Согласно Концепции программно-

¹ Арсеньева Т., Бажин И. Социальные механизмы деятельности власти // Власть. – 2009. – № 4. – С. 34 – 35.

² Там же. – С. 37.

³ Государственная кадровая политика: Концептуальные основы, приоритеты, технологии реализации – М., 1996. – С. 13.

целевой метод управления предусматривает не только разработку и реализацию федеральных и региональных целевых программ, но и дополнительные средства совершенствования государственного регулирования в субъектах РФ.

Программы развития государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации

Липецкая область. Постановление Администрации Липецкой области от 8 октября 2008 г. № 269 «Об утверждении областной целевой программы «Совершенствование государственной гражданской службы Липецкой области (2009-2013 годы)» (с изменениями от 30 ноября 2009 г.)

Цель программы – повышение эффективности государственной службы.

Для достижения данной цели необходимо решить следующие задачи:

- совершенствование нормативной правовой базы по вопросам развития государственной гражданской службы области;
- совершенствование подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров в органах государственной власти области;
- совершенствование системы управления государственной гражданской службой области (повышение эффективности государственного управления).

Сроки реализации программы – 2009–2013 годы.

Источником финансирования Программы являются средства областного бюджета. Общий объем финансирования мероприятий Программы составляет 176 млн. рублей. Соответственно, по годам: 2009 год – 34,6 млн. руб.; 2010 год – 31,6 млн. руб.; 2011 год – 36,6 млн. руб.; 2012 год – 36,6 млн. руб.; 2013 год – 36,6 млн. рублей.

Ожидаемые результаты реализации программы:

- создание профессиональной государственной гражданской службы области на основе принципов учета и оценки результатов служебной деятельности государственных гражданских служащих;

- достижение качественного уровня исполнения государственными гражданскими служащими должностных регламентов и оказываемых ими гражданам и организациям государственных услуг;
- создание условий для открытости и подконтрольности деятельности государственных органов, государственных гражданских служащих и лиц, замещающих государственные должности области гражданскому обществу;
- улучшение финансово-экономического обеспечения государственной гражданской службы;
- повышение эффективности кадровой политики в целях улучшения кадрового состава государственных гражданских служащих;
- внедрение механизмов выявления и разрешения конфликта интересов на государственной гражданской службе, а также законодательного регулирования профессиональной этики служащих;
- повышение профессионального уровня государственных гражданских служащих, оптимизация их численности;
- совершенствование системы управления государственной гражданской службой области;
- создание функционально прозрачной системы государственных органов области с четким разделением их компетенции.

Задача совершенствования подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных гражданских служащих – рост их профессионального уровня.

Для достижения указанной цели необходимо:

- создать эффективный механизм подбора кадров для государственной гражданской службы области, обеспечения должностного (служебного) роста государственных гражданских служащих на основе организации дополнительного профессионального образования;
- повысить престиж государственной гражданской службы области и авторитет государственных гражданских служащих;
- совершенствовать систему их непрерывного профессионального образования, стандарты и программы подготовки и профессионального развития кадров государственной гражданской службы области;

– осуществлять управление развитием профессиональных качеств государственных гражданских служащих.

Для этой цели в соответствии с требованиями Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» должен быть создан государственный орган по управлению государственной гражданской службой.

Оценка эффективности программы. В результате реализации Программы должно быть обеспечено:

– повышение эффективности кадровой политики в системе государственной гражданской службы в целях улучшения кадрового состава государственных гражданских служащих;

– создание профессиональной государственной гражданской службы области на основе принципов учета и оценки результатов служебной деятельности государственных гражданских служащих;

– достижение качественного уровня исполнения государственных гражданскими служащими должностных (служебных) обязанностей и оказываемых ими гражданам и организациям государственных услуг;

– повышение профессионального уровня государственных гражданских служащих, увеличение количества госслужащих с высшим образованием к 2013 году до 96%, уменьшение количества госслужащих с непрофильным образованием до 10%;

– оптимизация численности государственных гражданских служащих;

– совершенствование системы управления области.

Оценка эффективности Программы осуществляется исходя из отношения индикаторов целей Программы к показателям непосредственных результатов реализации программных мероприятий. Оценка эффективности будет осуществляться ежеквартально на основании отчетов управления государственной службы и кадровой работы администрации области.

Показатели эффективности реализации Программы:

– направление граждан на учебу по целевой контрактной подготовке специалистов для органов государственной власти

на базе среднего образования – 50 человек (2008 год), 30 человек (2010 год), 30 человек (2011 год), 30 человек (2012 год), 30 человек (2013 год);

– повышение квалификации государственных гражданских служащих, замещающих государственные должности области – 450 человек (2008 год), 450 человек (2010 год), 450 человек (2011 год), 450 человек (2012 год), 450 человек (2013 год);

– образовательный уровень государственных гражданских служащих – 94,3% (2008 год), 94,7% (2010 год), 95% (2011 год), 95% (2012 год), 96% (2013 год);

– доля гражданских служащих с непрофильным образованием – 19% (2008 год), 15% (2010 год), 13% (2011 год), 11% (2012 год), 10% (2013 год).

Программа развития государственной гражданской службы Липецкой области – одна из самых финансово обеспеченных среди субъектов Российской Федерации. Как правило, объем финансирования подобных целевых программ составляет от 200 тыс. рублей до 11 млн. рублей. К сожалению, программные мероприятия по совершенствованию гражданской службы в Липецкой области направлены исключительно на повышение образовательного уровня гражданских служащих, их переподготовку и повышение квалификации, оптимизацию численности государственных гражданских служащих. Улучшение кадрового состава государственных гражданских служащих слабо увязано с конкретными формами ожидаемых результатов от реализации программы и их научным обоснованием, например, созданием научно обоснованных методик принципов учета и оценки результатов служебной деятельности государственных гражданских служащих Липецкой области, методик применения кадровых технологий при проведении аттестаций и квалификационных экзаменов, Центров оценки, мониторинга законодательства о гражданской службе, социологических и т.п.

Тамбовская область. Постановление администрации Тамбовской области от 11 сентября 2009 года № 1093 «Об утверждении областной целевой программы «Развитие государствен-

ной гражданской службы Тамбовской области (2010 – 2013 годы)» содержит следующие особенности.

Цель программы – формирование высококвалифицированного кадрового состава государственной гражданской службы, обеспечивающего эффективность государственного управления и развития гражданского общества.

Задачи программы:

- методологическое обеспечение организации прохождения государственной гражданской службы;
- внедрение эффективных технологий и современных методов кадровой работы, направленных на повышение профессиональной компетентности, мотивации государственных гражданских служащих и обеспечение условий для увеличения результативности их профессиональной служебной деятельности;
- развитие системы дополнительного профессионального образования государственных гражданских служащих;
- внедрение современных механизмов стимулирования государственных гражданских служащих.

Реализация программы осуществляется в один этап с 2010 по 2013 годы. Объем финансирования 200 тыс. рублей.

Комплекс мероприятий программы делится на четыре блока. Программой также предусмотрена оценка эффективности реализации предусмотренных мероприятий, представленная в виде положительной динамики роста целевых индикаторов. Все индикаторы имеют четкое цифровое выражение, которое можно легко проконтролировать, что является несомненным преимуществом данного программно-целевого планирования.

Рассмотрим соответствующие блоки программы.

1. Методологическое обеспечение организации прохождения государственной службы. Результатом реализации указанной задачи является разработка методик проведения аттестаций, квалификационных экзаменов, конкурсов и иных методических материалов. Объем средств, выделяемых на разработку методических материалов, составляет 40 тысяч рублей. Целевыми индикаторами выступают: рост количества исполнительных органов государственной власти, внедривших данные методики – 100%. Динамика роста целевых индикаторов за четыре года от 25% до 100%.

2. Внедрение эффективных технологий и современных методов кадровой работы, направленных на повышение профессиональной компетентности, мотивации государственных гражданских служащих и обеспечение условия для увеличения результативности их профессиональной служебной деятельности. Результатом реализации указанной задачи является разработка и проведение тематических деловых игр (тренингов) по таким темам, как: «формирование коммуникативной компетентности у государственных гражданских служащих», «управление конфликтами» и другие. Целевыми индикаторами выступают: рост количества исполнительных органов государственной власти, прошедших деловые игры (тренинги) – 100%. Динамика роста целевых индикаторов за четыре года от 25% до 100%.

3. Развитие системы дополнительного профессионального образования государственных гражданских служащих. Результатом реализации указанной задачи являются формирование и размещение государственного заказа на профессиональную переподготовку, повышение квалификации и стажировку гражданских служащих. Целевыми индикаторами выступают: рост количества реализованных инновационных образовательных программ – 8 программ, рост количества государственных служащих, принявших участие в инновационных программах профессиональной подготовки и переподготовки, – 250 человек, рост количества гражданских служащих, прошедших такую переподготовку, – 300 человек. Динамика роста целевых индикаторов за четыре года – от 160 (240) человек до 250 (300).

4. Внедрение механизмов стимулирования государственных гражданских служащих. Результатами реализации указанной задачи являются:

– проведение конкурсов на звание «Лучший государственный гражданский служащий области» (в номинации «профессионал» и «организатор»). Целевыми индикаторами выступают: снижение количества гражданских служащих, уволившихся до достижения предельного возраста пребывания на гражданской службе, не более 70% от базового значения (снижение на 15%);

количество специалистов в возрасте до 30 лет, имеющих стаж государственной гражданской службы более 3 лет – 200% от базового значения (рост на 60%);

– организация работы по учреждению и вручению нагрудного знака «За безупречную службу». Объем средств, выделяемых на выполнение соответствующих работ, составляет 160 тысяч рублей. Целевыми индикаторами выступает: снижение количества гражданских служащих, уволившихся до достижения предельного возраста пребывания на гражданской службе, не более 70% от базового значения.

Подчеркнем, что объем денежных средств, выделяемых на реализацию программы, не велик. Но в самой программе четко обозначены конкретные мероприятия, которые необходимо провести, и детализированы целевые индикаторы реализации программы и формы их проверки. Программой предусмотрен механизм ее реализации, что встречается достаточно редко в нормативно-правовом регулировании подобных процессов. Так, общий контроль за выполнением программы осуществляет администрация Тамбовской области, совет по вопросам государственной гражданской службы и кадровой политики, которые уточняют показатели по программным мероприятиям, состав исполнителей. Участники программы до 5 числа месяца, следующего за отчетным периодом, представляют отчет о проделанной работе в совет по вопросам государственной службы и кадровой политики. Ход и результаты выполнения мероприятий программы могут быть освещены в средствах массовой информации. В данном случае прозрачность программы развития гражданской службы Тамбовской области однозначна и было бы, целесообразно, закрепить обязательность представления информации о ходе реализации программы на официальном сайте администрации Тамбовской области.

Владимирская область. Постановление губернатора Владимирской области от 20 ноября 2009 года № 972 «Об утверждении долгосрочной целевой программы развития государственной гражданской службы Владимирской области на 2010–2012 годы» формулирует цели и задачи программы.

Цель программы – совершенствование организации государственной гражданской службы Владимирской области, повышение ее эффективности и результативности.

Задачи программы являются основой формирования блоков данной целевой программы. Каждый блок включает в себя мероприятия программы и ожидаемые результаты. Ожидаемые результаты реализации программы оформляются не в виде конкретных целевых индикаторов, а в словесной форме без соответствующих цифровых обозначений. Мероприятия программы не детализированы, описаны недостаточно ясно. Целевые индикаторы обобщены и относятся ко всем блокам мероприятий программы, указаны в паспорте программы. Это – количество нормативных правовых актов о гражданской службе, количество должностей гражданской службы, замещенных по конкурсу, количество гражданских служащих, прошедших аттестацию, доля гражданских служащих, прошедших обучение и повышение квалификации, *количество проведенных мониторингов кадровых процессов*. Отметим, что количество проведенных мониторингов кадровых процессов само по себе не является целевым индикатором. Проведение кадрового мониторинга – современная обязанность кадровой службы, причем осуществляемая систематически!

Всего в программе четыре блока.

1. Развитие нормативного правового обеспечения государственной гражданской службы. К мероприятиям указанного блока относятся: совершенствование нормативной правовой базы Владимирской области по вопросам государственной гражданской службы; проведение мониторинга реализации федерального и регионального законодательства о гражданской службе. Ожидаемыми результатами должны выступить: приведение в соответствие нормативной правовой базы Владимирской области *по мере изменения действующего федерального законодательства*¹; обеспече-

¹ *Прослеживается явное нежелание законодателей субъекта Российской Федерации использовать свое право на реализацию исключительных полномочий в сфере регламентации государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации.*

ние эффективной реализации федерального и регионального законодательства о государственной гражданской службе в органах государственной власти Владимирской области.

2. Формирование эффективной системы управления государственной гражданской службой. К мероприятиям указанного блока относятся: выработка предложений по совершенствованию структуры администрации области численности персонала; проведение конкурсов на замещение вакантных должностей гражданской службы, квалификационных экзаменов; участие в семинарах и конференциях по проблемам государственной гражданской службы. Ожидаемыми результатами должны выступить: оптимизация структуры администрации области и способствование эффективности государственной гражданской службы.

3. Развитие системы обучения государственных гражданских служащих как основы их профессионального и должностного роста. К мероприятиям указанного блока относятся: организация повышения квалификации – по 300 человек в год. Объем средств, выделяемых на выполнение соответствующих работ, составляет 10 млн. 850 тысяч рублей. Ожидаемым результатом должно выступить формирование научной и учебно-методической базы для организации учебного процесса в учебном заведении, которое будет определено по итогам размещения государственного заказа.

4. Стимулирование, мотивация и оценка деятельности государственных гражданских служащих. К мероприятиям указанного блока относятся: проведение мониторинга кадровых процессов в органах и структурных подразделениях администрации Владимирской области. На реализацию данной задачи не предусмотрено выделение денежных средств. Кроме того, указанные мероприятия крайне сложно отнести к мотивации, стимулированию, а тем более оценке профессиональной служебной деятельности гражданских служащих.

В данной программе много недостатков:

– среднесрочная, по сути, программа поименована как долгосрочная;

- выделение всего объема денежных средств по программе исключительно на повышение квалификации гражданских служащих;
- отсутствие смысловой и содержательной нагрузки при формулировании мероприятий программы;
- отсутствие научной обоснованности программы развития гражданской службы и ее формализм;
- все мероприятия по развитию гражданской службы в субъекте Российской Федерации сводятся к оптимизации структуры высшего исполнительного органа государственной власти, сокращению численности гражданских служащих и повышению их квалификации;
- отсутствие конкретики целевых индикаторов реализации программы и определения ее эффективности;
- отсутствие прозрачности реализации программы и контроля за действиями исполнителей;
- совпадение в одном лице исполнителей программы и контролируемых субъектов;
- отсутствие внедрения и разработки инновационных технологий в кадровой работе и т.п.

Реализацию программы осуществляет администрация Владимирской области в лице комитета государственной и муниципальной службы администрации области. С нашей точки зрения, предоставление права «единоличного» контролирования реализации программы отдельным структурным подразделением высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации не целесообразно. Тем более, происходит совпадение в одном лице – комитете государственной и муниципальной службы – и контролирующего субъекта, и исполнителя мероприятий программы. Реализация программы в данном случае подвержена огромным коррупционным рискам.

Воронежская область. С помощью распоряжения правительства Воронежской области от 11 июня 2009 года № 263-р «О плане мероприятий по развитию государственной гражданской службы Воронежской области на 2009–2013 годы в системе исполнительных органов государственной власти Воронеж-

ской области»¹ формируется не столько программа развития гражданской службы, сколько план действий органов государственной власти на среднесрочный период. План мероприятий включает в себя три блока²:

1. Формирование государственной гражданской службы как целостного государственно-правового института, создание системы управления государственной гражданской службой Воронежской области, повышение престижности государственной гражданской службы и ее открытости:

– проведение мониторинга правоприменительной практики в сфере государственной гражданской службы;

– создание и совершенствование механизмов противодействия коррупции на государственной гражданской службе Воронежской области (разработка механизма предупреждения конфликта интересов на государственной гражданской службе – 2010 год);

– обеспечение контроля соблюдения гражданами служащими установленных запретов и ограничений на государственной гражданской службе;

– повышение престижа государственной службы и ее открытости (проведение на регулярной основе информационных программ по освещению результативной служебной деятельности гражданских служащих, участие в брифингах и пресс-конференциях по вопросам развития государственной гражданской службы, обеспечение деятельности совета по кадровой политике при губернаторе Воронежской области).

2. Внедрение на государственной гражданской службе Воронежской области эффективных технологий и современных методов кадровой работы:

– разработка современных информационных систем и механизмов обмена информацией между государственными органами;

¹ Режим доступа: <http://www.govrn.ru/wps/portal>

² В представленных блоках плана будут указаны наиболее интересные, новые и важные направления, касающиеся реализации кадровой политики в данном субъекте Российской Федерации.

- разработка системы мер по унификации методов кадровой работы на государственной гражданской службе;
- внедрение механизмов кадрового планирования и планирования карьеры государственного служащего;
- совершенствование методики проведения конкурсов, аттестаций и квалификационных экзаменов;
- внедрение в практику кадровой работы правила, в соответствии с которым длительное, безупречное и эффективное исполнение гражданским служащим своих должностных обязанностей должно обязательно учитываться при повышении в должности, присвоении классного чина или поощрении;
- использование при проведении конкурсов, квалификационных экзаменов, аттестаций современных кадровых процедур, в том числе тестирования, анкетирования, собеседования, центра оценки;
- разработка рекомендаций по адаптации гражданских служащих, впервые поступивших на государственную гражданскую службу, – 2010 год;
- внедрение информационных технологий в систему управления кадрами и автоматизации кадровых процедур, обеспечение ведения автоматизированной базы кадровой информации;
- организация дополнительного профессионального образования и работы с кадровым резервом (организация мониторинга правоприменительной практики по вопросам дополнительного профессионального образования гражданских служащих, разработка методических рекомендаций по формированию учебных планов и организации дополнительного профессионального образования лиц, замещающих должности категории «руководители»); обеспечение взаимодействия с образовательными учреждениями; внедрение инновационных программ дополнительного профессионального образования; включение в программы обучения гражданских служащих вопросов изучения правовых и морально-этических аспектов управленческой деятельности; внедрение в практику деятельности исполнительных органов государственной власти индивидуальных планов профессионального развития гражданских служащих, разработка порядка

формирования Сводного кадрового резерва и единых подходов при формировании и организации работы с кадровым резервом, *разработка и утверждение индивидуальных планов развития лиц, включенных в кадровый резерв, проведение мониторинга использования кадрового резерва*).

3. Повышение эффективности государственной гражданской службы и результативности профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих:

– разработка предложений по определению критериев оценки эффективности профессиональной служебной деятельности гражданских служащих – 2010 год;

– анализ практики проведения оценки профессиональной служебной деятельности гражданских служащих, в том числе поощрения за безупречную гражданскую службу;

– *совершенствование системы материального и нематериального стимулирования на государственной гражданской службе* (совершенствование системы материального и нематериального стимулирования на гражданской службе с учетом результатов профессиональной служебной деятельности; совершенствование системы оплаты труда гражданских служащих, разработка и внедрение особого порядка оплаты труда в зависимости от показателей результативности профессиональной служебной деятельности; обеспечение выплаты денежного поощрения по итогам работы за квартал на основе показателей эффективности и результативности профессиональной деятельности, совершенствование порядка предоставления социальных гарантий, включая медицинское и пенсионное обеспечение, проведение мероприятий по техническому оснащению рабочих мест гражданских служащих; разработка проекта положения о порядке предоставления санаторно-курортной путевки (компенсации) гражданским служащим).

План мероприятий по развитию государственной гражданской службы Воронежской области на 2009–2013 годы предусматривает все основные вопросы кадровой политики в системе гражданской службы. Особое внимание уделяется разработке предложений по определению критериев оценки эффективности

профессиональной служебной деятельности гражданских служащих, совершенствованию системы материального и нематериального стимулирования на государственной гражданской службе, внедрению на государственной гражданской службе Воронежской области эффективных технологий и современных методов кадровой работы.

Несмотря на запланированные мероприятия, некоторые из них в 2010 году (разработка механизма предупреждения конфликта интересов на государственной гражданской службе, разработка предложений по определению критериев оценки эффективности профессиональной служебной деятельности гражданских служащих, разработка рекомендаций по адаптации гражданских служащих, впервые поступивших на государственную гражданскую службу), скорее всего, реализованы не были. По крайней мере, об этом не упоминалось в официальных источниках¹.

Белгородская область. Постановление правительства Белгородской области от 22 сентября 2008 года № 234-пп «Об областной целевой программе развития государственной гражданской и муниципальной службы Белгородской области на 2008–2010 годы» содержит большое количество инновационных решений в сфере кадровой работы и кадровой политики в системе государственной гражданской службы.

Цели программы:

- развитие единой, целостной и эффективной государственной гражданской службы области как устойчивого социально-правового института;
- совершенствование кадрового обеспечения реализации административной реформы и реформы местного самоуправления.

Задачи программы:

¹ Основные мероприятия по вопросам государственной гражданской и муниципальной службы, кадровой политики и наградам, проведенные в правительстве Воронежской области в третьем квартале 2010 года. – Режим доступа: <http://www.govvrn.ru/wps/portal>

- совершенствование правового регулирования гражданской службы области;
- повышение доверия граждан к гражданской службе, обеспечение прозрачности гражданской службы;
- внедрение эффективных технологий и современных методов кадровой работы, повышение профессиональной компетентности и мотивации гражданских служащих.

Основные мероприятия программы:

- развитие современных кадровых технологий на государственной гражданской службе;
- совершенствование механизмов стимулирования, мотивации, оценки деятельности и обеспечения социальных гарантий гражданских служащих;
- внедрение антикоррупционных механизмов в рамках реализации кадровой политики в органах исполнительной власти;
- научно-методическое обеспечение развития государственной гражданской службы.

Ожидаемые конечные результаты:

- завершение процесса внедрения системы стимулирования государственных гражданских служащих на основе показателей результативности их деятельности;
- совершенствование кадрового обеспечения процессов государственного управления;
- внедрение компетентностной модели управления кадровыми процессами в системе государственного управления;
- обучение по программам профессионального развития 3571 государственного служащего.

В программе развития государственной гражданской службы Белгородской области ее исполнителями, помимо департамента кадровой политики Белгородской области, выступают многочисленные органы государственной власти Белгородской области, научные организации и образовательные учреждения. Это – институт государственного и муниципального управления Белгородского государственного университета, институт региональной политики и законодательства области, Белгородский ресурсный инновационный центр.

Программа мероприятий включает в себя следующие блоки:

1. Нормативно-правовое обеспечение развития государственной гражданской и муниципальной службы области (о порядке ведения реестра государственных служащих Белгородской области, о порядке транспортного обслуживания, о служебном удостоверении, об оздоровлении гражданских служащих области, об утверждении административного регламента организации работы с резервами на государственной гражданской службе).

2. Развитие системы управления государственной гражданской службой области (рассмотрение вопросов о гражданской службе и реализации кадровой политики на заседаниях комиссии при губернаторе области, ежегодный аудит и оптимизация структуры и штатной численности органов исполнительной власти, создание Центра оценки персонала в органах государственного управления).

3. Профессионализация государственной гражданской службы области (развитие механизмов дистанционного консультирования и обучения гражданских служащих, разработка инновационных программ профессиональной переподготовки и повышения квалификации государственных гражданских служащих, создание и функционирование «Школы менеджмента «Бирюч»);

4. Развитие современных кадровых технологий на государственной гражданской службе:

– реализация пилотного проекта «Разработка и оценка профессиональных компетентностей государственных гражданских служащих области»;

– создание и развитие системы оценки профессиональных компетентностей государственных гражданских служащих области (подготовка специалистов по диагностике и ведению личных карточек для программы гарантированного кадрового роста, подготовка перечня профессиональных компетентностей руководителей различных уровней, создание комплексной методики оценки управленческого потенциала руководителя)¹;

¹ План первоочередных мероприятий по формированию системы региональной кадровой политики, утв. распоряжением губернатора Белгородской области от 6 апреля 2010 года № 182-р. – Режим доступа: <http://www.belregion.ru/department/part380/>

– совершенствование системы конкурсного замещения вакантных должностей государственной гражданской службы;

– совершенствование технологий проведения аттестаций и квалификационных экзаменов гражданских служащих;

– совершенствование технологии работы с кадровым резервом на гражданской службе (дальнейшее развитие института стажеров, реализация проекта «Лучший выпускник Белгородской области», подготовка плана работы с первой губернаторской сотней, организация проведения второго этапа диагностики «первой губернаторской сотни» резерва управленческих кадров).

– развитие информационно-коммуникационных технологий кадрового учета на гражданской службе (модернизация программного комплекса «Административный регламент» для оценки результативности деятельности гражданских служащих; программного комплекса «ТОРАЗ: Кадры» для автоматизации ведения кадрового учета).

5) совершенствование механизмов стимулирования, мотивации, оценки деятельности и обеспечения социальных гарантий гражданских служащих:

– развитие системы оплаты труда гражданских служащих на основе оценки результативности профессиональной служебной деятельности;

– мониторинг показателей результативности гражданских служащих области и приведение их в соответствие с выполняемыми функциями;

– мониторинг применения должностных регламентов, оценка степени влияния должностного регламента на обеспечение исполнения полномочия органа государственной власти, а также на результативность его профессиональной служебной деятельности;

– совершенствование должностных регламентов гражданских служащих по итогам мониторинга их применения в части конкретизации квалификационных требований, обязанностей, прав, перечня решений, показателей результативности¹;

¹ *Очень правильное управленческое решение, но, опять же, в нормативном правовом акте не закрепляется самое главное для оценки результативности*

– внедрение новой системы контроля результативности деятельности гражданских служащих «от контроля действий к контролю соблюдения административных и должностных регламентов»¹;

– формирование системы «коллективной аттестации» органа исполнительной власти, государственного органа области, структурного подразделения²;

– развитие механизмов социальных гарантий и дополнительного страхования государственных служащих;

– совершенствование механизмов предоставления единовременной субсидии на приобретение жилой площади государственным гражданским служащим;

– внедрение механизмов оздоровления гражданских служащих;

– социальное обустройство высококвалифицированных кадров.

б) повышение эффективности взаимодействия гражданской службы и гражданского общества:

служебной деятельности и корреляции ее показателей – функциональное нормирование объема служебной нагрузки гражданского служащего. Правовая регламентация применяемых методов менеджмента в кадровой работе снова уходит на второй план.

¹ С юридической точки зрения действие субъекта права выражается либо в соблюдении установленных правил поведения, либо в их игнорировании. В данном случае в качестве свода правил поведения выступают должностные и административные регламенты. В чем же тогда состоит отличие «контроля действий» от «контроля соблюдения регламентов»? И снова сталкиваемся с декларативными, даже лозунговыми призывами проектного менеджмента на государственной гражданской службе. Роль права в сложившейся ситуации – присоединить формы менеджмента к новым и уже существующим формам государственного управления. Сформулировать юридические конструкции для нового управленческого содержания в деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации, которые соответствовали бы принципам законности, уважения прав и свобод человека и гражданина и т.п.

² И снова речь идет о коллективной ответственности, если рассуждать с точки зрения права.

– поддержка официальных сайтов губернатора и правительства области (создание страницы департамента кадровой политики Белгородской области на официальном сайте губернатора и правительства области);

– разработка медиаплана по формированию положительного образа государственного гражданского служащего;

– создание информационной базы данных перспективной, талантливой молодежи в различных социальных сферах и оказание содействия ее трудовой занятости;

– информирование общественности по вопросам развития государственной гражданской службы.

7) внедрение антикоррупционных механизмов в рамках реализации кадровой политики в органах исполнительной власти, государственных органах области (создание и внедрение комплексной системы постоянного мониторинга имущественного положения гражданских служащих).

8) научно-методическое обеспечение развития государственной гражданской службы:

– выпуск информационно-аналитического сборника «Вестник государственной гражданской службы Белгородской области»;

– формирование системы оценки органов государственной власти в Белгородской области для определения рейтинга качества кадровой работы;

– методические рекомендации по формированию корпоративной культуры в органах государственного управления;

– методические рекомендации по планированию карьерного роста гражданских служащих;

– методика оценки динамики профессионального развития кадрового резерва;

– проведение комплексных мероприятий по теме «Критерии оценки деятельности органов исполнительной власти, государственных органов области, гражданских служащих (анкетирование, круглый стол, семинар, подготовка методических пособий и рекомендаций);

– социологическое исследование степени удовлетворенности гражданских служащих организацией гражданской

службы, социально-психологическим климатом и престижем профессии;

– социологический мониторинг степени удовлетворенности гражданских служащих системой оценки результативности профессиональной служебной деятельности и стимулирования по достигнутым результатам;

– социологический мониторинг кадрового потенциала гражданских служащих области.

Программа Белгородской области является одной из лучших в субъектах Российской Федерации. И несомненным ее достоинством выступает научный подход к ее разработке и реализации, солидная планируемая научно-методическая база, конкретизация форм ожидаемых результатов и сроков исполнения (указание числа и месяца), большое количество инновационных форм кадровой работы и их соответствие современным тенденциям развития государственной гражданской службы.

Все же, отметим некоторые «проблемные точки» программы развития государственной гражданской службы Белгородской области:

1) наличие в своем большинстве социологической и управленческой составляющих программы. В научно-методическом обеспечении развития гражданской службы многие позиции рассматриваются с точки зрения социологических исследований и социологических мониторингов;

2) отсутствие для отдельных мероприятий программы правовых форм ожидаемых от них результатов (методики, конкретизация кадровых технологий, способы опубликования и т.п.). К подобным мероприятиям следует отнести: информирование общественности по вопросам развития государственной гражданской службы; совершенствование системы конкурсного замещения вакантных должностей государственной гражданской службы; совершенствование технологий проведения аттестаций и квалификационных экзаменов гражданских служащих;

3) отсутствие как таковых целевых индикаторов эффективности реализации программы.

4) имеет сходство с планом мероприятий, а не с программой развития государственной гражданской службы.

Курская область. Постановление администрации Курской области от 22 декабря 2009 года № 449 «Об областной программе «Развитие государственной гражданской службы Курской области (2009–2013 годы)». Мероприятия данной программы сформулированы, исходя из следующих направлений (блоков):

1. Нормативно-правовое обеспечение развития гражданской службы (совершенствование нормативных правовых актов о гражданской службе, подготовка принятия Соглашения о проведении единой кадровой политики на территории Курской области).

2. Развитие системы управления гражданской службой (оптимизация структуры и штатной численности исполнительных органов государственной власти).

3. Развитие современных кадровых и информационно-коммуникационных технологий на гражданской службе (обеспечение внедрения инновационных программ в систему дополнительного профессионального образования, организационно-методическое и программное обеспечение совершенствования системы конкурсного замещения должностей, совершенствование аттестационных процедур оценки, унификация методов кадровой работы, автоматизация кадровых процедур).

4. Совершенствование механизмов стимулирования, мотивации, оценки деятельности и обеспечения социальных гарантий гражданских служащих (разработка показателей результативности и эффективности профессиональной служебной деятельности, проведение экспериментов, совершенствование системы оплаты труда гражданских служащих).

5. Разработка эффективных механизмов взаимодействия гражданской службы и гражданского общества в целях повышения открытости гражданской службы (ведение на официальном сайте администрации Курской области страницы «Резерв управленческих кадров Курской области», включение в ежедневный мониторинг региональных СМИ раздела «О деятельности госу-

дарственных органов Курской области», внедрение технологий электронного взаимодействия с населением).

6. Внедрение антикоррупционных механизмов в рамках реализации кадровой политики в государственных органах (внедрение процедур предотвращения и устранения нарушений правил служебного поведения гражданских служащих).

7. Научно-методическое обеспечение развития гражданской службы (разработка методических рекомендаций по вопросам прохождения гражданской службы, организация проведения семинаров – совещаний, конференция по вопросам реализации законодательства о гражданской службе).

Объем финансирования программы составляет 9 млн. 871 тыс. рублей.

Целевыми индикаторами программы выступают:

- увеличение на 35% удельного веса должностей гражданской службы, для которых утверждены должностные регламенты;
- увеличение на 5% доли вакантных должностей гражданской службы, замещаемых на основе назначения из кадрового резерва;
- увеличение на 5% доли вакантных должностей, замещаемых на основе конкурса;
- увеличение на 3% доли специалистов в возрасте до 30 лет, имеющих стаж гражданской службы более 3 лет;
- увеличение на 7% удельного веса гражданских служащих, принявших участие в инновационных программах профессиональной подготовки и переподготовки;
- увеличение на 16% удельного веса гражданских служащих, прошедших обучение в соответствии с государственным заказом на профессиональную переподготовку и стажировку.

Программа развития государственной гражданской службы Курской области содержит объемный перечень направлений совершенствования гражданской службы и кадровой политики, инновационные мероприятия в кадровой работе, солидный перечень конкретных целевых индикаторов реализации и достаточно эффективную и прозрачную схему контроля ее выполнения.

Например, контролирует исполнение программы губернатор Курской области, а координатором программы выступает коми-

тет государственной службы и кадровой работы администрации Курской области. Приложением к программе также предусмотрена Методика оценки эффективности реализации указанной программы по итогам ее исполнения за отчетный период.

В качестве проблемных моментов программы развития гражданской службы в Курской области отметим:

- 1) отсутствие конкретизации форм ожидаемых результатов от выполнения программы;
- 2) отсутствие детализированного подхода к планированию научно-методического обеспечения развития гражданской службы;
- 3) отсутствие точных сроков исполнения запланированных мероприятий, длительный период осуществления важных кадровых мероприятий (2009–2013 годы);
- 4) высокая степень возможной формализации выполнения программных мероприятий.

3.3. Антикоррупционные стандарты в системе государственной гражданской службы и кадровой политики

Проблема коррупции и этических начал в сфере государственной службы больше десятилетия рассматривается в научных кругах, законотворческой и правоприменительной сферах, средствах массовой информации¹. По мнению В.В. Лунеева: «Это явление пронизало сверху донизу всю систему государственной власти в России, и можно с уверенностью сказать, что все разоблачения в коррупции в основе своей остаются газетными и ра-

¹ Привалов Д. Крах «заповедников взяточников»: В КНР не снижает накала борьба с коррупцией // Труд. – 1996. – 3 августа; Дамаскин И. Экономическая преступность и коррупция // Законность. – 1996. – № 6. – С. 36–41; Крыштановская У.В. Нелегальные структуры в России // СОЦИС. – 1995. – № 8. – С. 136; Ермилин И. На пороге рынка: Государственная служба и коррупция // Сов. юстиция. – 1990. – № 17. – С. 7–8; Чайка Ю. Капиталы идут на подкуп чиновников // Московские новости. – 1996. – 14–21 июля.

диотелевизионными шумами»¹. Ценность власти все более наполняется экономическим содержанием и «во власть» идут с единственной целью: зарезервировать или приобрести новые источники доходов. Результатом подобной мотивации кадрового подбора являются беспрецедентные масштабы коррупции и рост должностных преступлений².

По данным мониторинга Социологического центра РАГС, в России стабильно растет число тех, кто оценивает состояние общества как режим чиновничьего администрирования и самовласти высших руководителей. Если в 1998 году так оценивали систему управления 32,4% опрошенных, то в 2009 году – 55%³. Приведенные цифры, с учетом того, что 66,8% респондентов среди ключевых проблем власти видят коррупцию, а 54,4% – безнаказанность чиновников из-за отсутствия реально действующих правил служебного поведения, свидетельствуют, что ситуация в этической сфере государственной службы крайне напряженная⁴.

Нравственная составляющая властной деятельности определяет уровень демократичности государства и его авторитет. Особую роль здесь призваны играть этические кодексы⁵. Такая установка зафиксирована законодательно, а критериев оценки поведения не существует. Это вызывает определенные трудности при рассмотрении судами исков о восстановлении на работе. Чтобы уберечь госаппарат от коррумпированных лиц, необходимо ужесточить санкции за совершение право-

¹ Лунеев В.В. Законодательные тупики в России: коррупция учтенная и фактическая // Государство и право. – 1996. – № 8. – С. 85.

² Касаева Т.В. Правовая культура государственных служащих как фактор повышения ответственности перед обществом // Государственная власть и местное самоуправление. – 2010. – № 4. – С. 37.

³ Этический кодекс. Новая итерация // Государственная служба. – 2010. – № 4. – С. 27.

⁴ Там же.

⁵ Касаева Т.В. Правовая культура государственных служащих как фактор повышения ответственности перед обществом // Государственная власть и местное самоуправление. – 2010. – № 4. – С. 37.

нарушений в области государственной службы. В решении вопросов борьбы с коррупцией и другими правонарушениями в сфере государственной службы нужен комплексный и системный подход, органичное сочетание карательного и превентивного методов¹.

Сегодня ученые все больше уделяют внимание проблемам этики не только на государственной службе, но и вообще в органах государственной власти². Во многих странах действуют законы, устанавливающие этические требования, предъявляемые к судьям³, этические кодексы государственной службы. Кроме того, существует такой международно-правовой акт, как Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка, принятый 34-й Генеральной Ассамблеей ООН⁴.

Как показывает зарубежный опыт, указанные меры предоставляют возможность закрепления повышенных требований к поведению государственных служащих. Важнейшим направлением в законодательстве зарубежных стран является профилактика коррупции в системе государственной службы, основанной на так называемой административной морали⁵. Например, в США на протяжении многих лет совершенствуется нормативная основа соблюдения этики государственными служащими. Первым юридическим документом стал Кодекс этики правительственной службы США 1958 года. В нем к каждому служащему

¹ Капаров С. Г. Основные тенденции в сфере казахстанской государственной службы // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2010. – № 2. – С. 86.

² Попков В.Д. Этика советской государственной службы. – М., 1970. – С. 4; Жеребцов А. Кодексу чести судьи придать нормативный характер // Рос. юстиция. – 1997. – № 3. – С. 3; Комарова Н.А., Сидорова Н.А. Судебная этика: Учеб. пособие. – СПб., 1993. – С. 3–4.

³ Ведерникова О. Профессиональная этика судей: опыт США // Рос. юстиция. – 1995. – № 3. – С. 51–52.

⁴ Социалистическая законность. – 1990. – №1. – С. 71.

⁵ Бочарников И.В. Зарубежный опыт противодействия коррупции // Государственная власть и местное самоуправление. – 2008. – № 9. – С. 16–17.

предъявлялись требования обязательного разоблачения коррупции, работы в течение установленного рабочего времени за установленную плату, приложения всех необходимых сил для выполнения возложенных обязанностей.

Затем в 1989 году был принят закон «О реформе Закона об этике». В 1990 году издан исполнительный приказ Президента США № 12731 «Принципы этики поведения должностных лиц и служащих государственного аппарата»¹. Указанные документы предусматривают запрет для государственных служащих использовать служебную информацию в личных корыстных целях, принимать подарки в любой форме, и другие. Стоимость подарков (в зависимости от ранга служащего) варьируется от 100 до 300 долларов. Эти ограничения распространяются на все подарки, кроме подарков от родственников².

В других зарубежных странах, включая страны ближнего зарубежья, проработано системное законодательство противодействия коррупции, достаточно жесткое, системное с наличием множества санкций за неправомерное поведение государственных служащих и нарушение соответствующей этики³.

На наш взгляд, моральными критериями поведения государственного служащего являются идеалы добра, справедливости, выработанные опытом всего человечества, беспристрастность. Все вышеуказанное может быть представлено в Кодексе служебной этики (специальных разделах правовых актов, регулирующих отдельные виды государственной службы) в качестве принципов деятельности служащих госаппарата. Рассмотрение вопроса профессиональной этики и разработки специального документа обусловлено необходимостью создания единой нормативной основы служебного поведения государственных служащих. Для этого нужно создать общий свод норм и правил служебного поведения. Предполагается,

^{1 1} Бочарников И.В. Зарубежный опыт противодействия коррупции // Государственная власть и местное самоуправление. – 2008. – № 9. – С. 16–17.

² Там же. – С. 18.

³ Там же. – С. 16–23.

что отдельные нормы этического кодекса будут входить в служебный контракт. Нарушение норм служебного поведения будет также являться поводом для рассмотрения работодателем вопроса о применении дисциплинарного взыскания, вплоть до увольнения со службы¹.

Первый вариант кодекса поведения государственного служащего был создан в 1997 году группой ученых Российской академии государственной службы совместно с кафедрой этики МГУ и сектором этики Института философии РАН. Тогда же была предпринята попытка (к сожалению, безуспешная) внести проект для обсуждения в Государственную Думу².

Министерство здравоохранения и социального развития представило проект Типового кодекса этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации. Решением президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции подготовленный документ в целом одобрен в качестве модели при разработке кодексов поведения государственных и муниципальных служащих. Утверждение Типового кодекса этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации планируется на заседании Совета по противодействию коррупции³.

Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации описывает требования к кандидату на должность государственного служащего и его «эталонное» поведение. Основные его положения касаются урегулирования конфликта интересов на государственной службе. Кодекс определяет поведение государственного служащего в вопросах, связанных с получением подарков и наград; с полити-

¹ Кадры для борьбы и профилактики // Государственная служба. – 2010. – № 4. – С. 13.

² Этический кодекс. Новая итерация // Государственная служба. – 2010. – № 4. – С. 27.

³ Кадры для борьбы и профилактики // Государственная служба. – 2010. – № 4. – С. 13.

ческой нейтральностью; затрагивает вопросы использования служебной информации¹.

Коррупция представляет собой значительную национальную угрозу и затрагивает все сферы жизнедеятельности современного российского общества – экономическую, политическую, социокультурную².

Противодействие коррупции осуществляется на основании нормативных правовых актов, принятых на федеральном уровне, уровне субъектов РФ, а также международном уровне. В субъектах Российской Федерации работа комиссий по соблюдению требований к служебному поведению гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов ведется крайне вяло³.

Граждане оценивают наиболее высоко следующие факторы сдерживания коррупции:

- система отбора на государственную службу честных и добросовестных специалистов;
- соблюдение этических норм государственной службы;
- четкая правовая регламентация исполнения служебных обязанностей;
- воля и искреннее желание руководства страны;
- усиление уголовной ответственности⁴.

В настоящее время среди задач государственного управления выделяют следующие задачи:

- 1) создание, поддержание и обеспечение благосостояния граждан;

¹ Этический кодекс. Новая итерация // Государственная служба. – 2010. – № 4. – С. 27–28.

² Магомедов К. Коррупция в органах государственной власти и управления: социологический анализ и прогноз // Государственная служба. – 2010. – № 4. – С. 14.

³ Этический кодекс. Новая итерация // Государственная служба. – 2010. – № 4. – С. 28.

⁴ Магомедов К. Коррупция в органах государственной власти и управления: социологический анализ и прогноз // Государственная служба. – 2010. – № 4. – С. 16.

- 2) обеспечение общественного порядка и безопасности;
- 3) государственное регулирование процессов, происходящих в области социальной, экономической и культурной жизни и государственной поддержки некоторых предприятий и организация;
- 4) создание и обеспечение эффективной работы механизма налогообложения;
- 5) создание кадрового потенциала управления (публичной службы, государственной службы – гражданской, правоохранительной и военной)¹;
- 5) формирование антикоррупционной системы государственного управления и государственной службы².

Относительно эффективности проведения мероприятий по борьбе с коррупцией мнения ученых и практиков достаточно противоречивые. С точки зрения одной группы, нынешняя борьба с коррупцией больше напоминает действия Бориса Годунова. Те же увещания, что воровать и брать взятки нехорошо, те же попытки сменить проворовавшихся губернаторов, их заместителей и мэров на «лучших людей»³. С другой точки зрения, как социальное опасное явление для российского общества коррупция осознается лишь в последние два десятилетия. Коррупция в органах государственного управления охватывает несколько направлений: институционально-правовое, организационно-управленческое, аксиологическое и этико-культурное⁴.

В индексе восприятия коррупции, составленном «Трансперенси Интернешнл», в 2009 году Россия набрала 2,2 балла и заняла 146 место из 180 возможных⁵. Исходя из соответствующего

¹ Общее административное право: учебник / под ред. Ю.Н. Старилова. – Воронеж: Изд-во Воронежского государственного университета, 2007. – С. 29–30.

² План Президента РФ Дмитрия Медведева по борьбе с коррупцией // РИА Новости. – 2008. – 21 июля.

³ Моисеев В. Как искоренить коррупцию в России // Человек и труд. – 2010. – № 8. – С. 11.

⁴ Магомедов К. Коррупция в органах государственной власти и управления: социологический анализ и прогноз // Государственная служба. – 2010. – № 4. – С. 14.

⁵ Там же. – С. 17.

доклада, констатируется, что с теми уровнем и объемом коррупции, которые российское общество и государство имеют в настоящее время, мы не сможем сдвинуться ни на шаг вперед, не сможем совершить ни научный, ни технологический, ни социальный прорыв, потому что коррупция, оставаясь такой, как сейчас, будет продолжать пожирать те ресурсы, которые можно было бы инвестировать в наше будущее. А объем коррупционного рынка в России 2009 года был оценен в 300 млрд. долларов¹.

В самых коррумпированных странах коррумпированные чиновники и гражданские служащие заинтересованы в поддержании неэффективной государственной администрации, поскольку тогда они смогут избирательно предлагать свою защиту от такой неэффективности².

Этический кодекс. В ноябре 2010 года была завершена работа над проектом Типового кодекса этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих. Она выполнялась по поручению президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции Минздравсоцразвития России.

Кодекс представляет собой свод общих принципов профессиональной служебной этики и основных правил служебного поведения, которыми надлежит руководствоваться государственным служащим и муниципальным служащим³. На его основе должны впоследствии разрабатываться кодексы этики органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления.

¹ Без реальной борьбы с коррупцией никакой модернизации России в обозримом будущем не светит. – Режим доступа: <http://www.transparency.org.ru>, опубликовано на сайте 17.11.2009.

² Виллория-Мендиета М. Политика и практика конфликтов интересов в девяти странах – членах ЕС: сравнительный обзор // Муниципальная служба. – 2009. – № 1. – С. 6.

³ Минздравсоцразвития России завершило работу над проектом Типового кодекса поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих. – Режим доступа: <http://www.minzdravsoc.ru/labour/public-service/23/>

Новые обязанности государственного гражданского служащего, предусмотренные Кодексом:

1) обязательное ознакомление с положениями Кодекса при поступлении на государственную гражданскую службу;

2) применение всех необходимых мер для соблюдения государственным служащим в процессе служебной деятельности положений Кодекса;

3) соблюдение положений Кодекса в процессе всей служебной деятельности.

К сожалению, Этический кодекс повторяет все ранее известные правовые нормы, действующие в сфере гражданской службы, только лишь добавив возможность общественного порицания действий гражданского служащего на комиссии по соблюдению правил служебного поведения и урегулированию конфликта интересов.

Система мер по противодействию коррупции предусмотрена Конвенцией ООН против коррупции, ратифицированной Государственной Думой Федерального Собрания РФ от 22 февраля 2006 года. Следует отметить, что существует Конвенция ООН против коррупции в сфере гражданско-правовых отношений, не ратифицированная Россией. Данная Конвенция предусматривает жесткие меры относительно государственных служащих, уличенных в коррупционных отношениях. В настоящее время предпринимаются определенные шаги для реализации мероприятий Российской Федерацией Конвенции ООН против коррупции (создана соответствующая рабочая группа)¹.

Концепция административной реформы в Российской Федерации на период 2006–2008 года, одобренная распоряжением Правительства РФ от 25 октября 2005 года № 1789-р и последующие изменения, вносимые в данный нормативный документ о продолжении административной реформы до 2010 года, являются основой внедрения механизмов противодействия корруп-

¹ Кадры для борьбы и профилактики // Государственная служба. – 2010. – № 4. – С. 13.

ции на федеральном уровне. Принят также Федеральный закон РФ «О борьбе с коррупцией». В его развитие принят закон Липецкой области от 7 октября 2008 года № 193-ОЗ «О предупреждении коррупции в Липецкой области».

Национальный план противодействия коррупции – проводятся контрольные мероприятия¹. На уровне субъектов РФ процесс минимизации коррупции происходит согласно целевым программам, которые предусматривают определенные его этапы, задачи и цели. При этом учитываются результаты реализации мероприятий, закрепленных в целевых программах субъектов РФ, ориентированных на выполнение задач административной реформы. Думается, многие из предусмотренных мероприятий проведения административной реформы позволят эффективно предупреждать и противодействовать проявлениям коррупции в деятельности органов государственной власти субъектов РФ. Например, проведение стандартизации и регламентации государственных функций и услуг как первоначального этапа формирования антикоррупционных средств государственного управления в последующем должно преобразоваться в систему оказания «электронных» государственных и муниципальных услуг, прозрачную среду взаимодействия между органами исполнительной власти и населением. Управление по результатам содействует не только оптимизации оплаты труда государственных служащих в зависимости от результатов их деятельности, деятельности структурного подразделения, органа государственной власти в целом, но и одновременной оптимизации структуры органов государственной власти.

Рассмотрим областную целевую программу «Административная реформа в Липецкой области (2006–2008 годы)», а также административную реформу в 2009–2011 годах.

Областная целевая программа «Административная реформа в Липецкой области (2006–2008 годы)» определяла следующий вклад в предупреждение коррупции:

¹ Кадры для борьбы и профилактики // Государственная служба. – 2010. – № 4. – С. 13.

– применение оптимизации функционирования органов исполнительной власти (формирование новой системы органов исполнительной власти Липецкой области¹);

– проведение стандартизации и регламентации государственных функций и услуг, совершенствование системы закупок для государственных нужд Липецкой области;

– повышение прозрачности деятельности органов исполнительной власти, в том числе внедрение новых эффективных механизмов досудебного обжалования решений и действий органов исполнительной власти Липецкой области и должностных лиц (до настоящего времени находится в стадии обсуждения и согласования);

– внедрение системы аутсорсинга административно-управленческих процессов;

– внедрение в органах исполнительной власти принципов и процедур управления по результатам.

В качестве приоритетных направлений административной реформы в Липецкой области (в части борьбы с коррупцией) в 2007 году были установлены:

– пробное внедрение механизмов противодействия коррупции в сферах деятельности органов исполнительной власти;

– начало реализации антикоррупционных программ в органах исполнительной власти;

– внедрение практики антикоррупционной экспертизы законопроектов и иных нормативных правовых актов;

– развертывание систем мониторинга уровня коррупции и антикоррупционных мероприятий, информационной открытости, процесса закупок для государственных нужд;

– реализация программ обучения кадров по основным направлениям административной реформы;

– взаимодействие с общественностью по вопросам административной реформы, включая антикоррупционные вопросы².

¹ О системе исполнительных органов государственной власти Липецкой области: Закон Липецкой области от 8 июня 2006 г. – № 293-ОЗ.

² Режим доступа: <http://www.rbsys.ru>; <http://www.admlr.lipetsk.ru>

Помимо вышерассмотренных областных целевых программ в сфере проведения административной реформы разработаны и внедрены несколько областных целевых программ о противодействии коррупции. В Липецкой области разработаны единые областные целевые программы противодействия проявлениям коррупции в сфере деятельности исполнительных органов государственной власти области. Каждый исполнительный орган государственной власти вправе принимать собственную программу либо включить свои намеченные мероприятия в единую целевую областную программу.

Аудиторско-консультационная группа «Развитие бизнес-систем» рекомендует в субъекте РФ разрабатывать и внедрять ведомственные программы противодействия коррупции. Под вышеуказанной программой понимается – комплекс организационных, правовых и иных мероприятий, взаимосвязанных по срокам, ресурсам и исполнителям, позволяющий обеспечить эффективное решение проблем в сфере предупреждения и пресечения различных коррупционных проявлений в деятельности исполнительных органов государственной власти субъекта РФ¹.

На наш взгляд, на уровне субъекта РФ – области – для каждого в отдельности исполнительного органа государственной власти нецелесообразно разрабатывать ведомственные программы. Объясняется предложенный вывод тем, что ранее самостоятельные исполнительные органы государственной власти субъекта РФ (особенно областей) были структурными подразделениями высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ. По объему компетенции и выполняемых функций указанные исполнительные органы государственной власти несравнимы с федеральными органами государственной власти (в несколько раз меньше). Помимо этого, при определении бюджетных расходов на осуществление мероприятий по противодействию коррупции удобнее и экономически оптимально формирование единой целевой областной программы.

¹ Режим доступа: <http://www.rbsys.ru>; <http://www.admlr.lipetsk.ru>

Следовательно, единая областная программа противодействия коррупции как нельзя лучше отразит все меры, которые будут предприниматься исполнительными органами государственной власти области при предупреждении ими коррупционных явлений.

Целевая программа противодействия коррупции выступает основной правовой формой государственного управления. Например, в Липецкой области принята уже вторая целевая программа «О противодействии коррупции в Липецкой области на 2009–2012 годы», утвержденная постановлением администрации Липецкой области от 30 сентября 2008 года № 257.

Основными результатами исполнения областных целевых программ о противодействии коррупции являются:

- создание координационного Совета Липецкой области по противодействию коррупции;
- законодательное закрепление коррупционных факторов, наличие которых не допускается в нормативных правовых актах Липецкой области;
- проведение экспертизы проектов нормативных правовых актов на предмет коррупциогенности содержащихся в них норм (осуществляется правовым Управлением администрации Липецкой области¹ и независимыми экспертами);
- разработаны и внедрены административные регламенты по предоставлению государственных услуг в сфере управления имуществом и земельными отношениями, здравоохранения, образования, социальной защиты населения и других;
- действуют административные регламенты, определяющие последовательность действий органов исполнительной власти Липецкой области по размещению заказа по обеспечению государственных нужд Липецкой области²;
- создан Портал государственных услуг;

¹ Об утверждении Положения о правовом управлении администрации Липецкой области: распоряжение Главы администрации Липецкой области от 25 декабря 2006 года № 1015-р.

² Постановление администрации Липецкой области от 29 декабря 2006 года № 202.

– в рамках реализации кадровой политики в органах исполнительной власти внедряются антикоррупционные механизмы (совершенствование кадровых технологий проведения конкурсов, аттестаций, квалификационных экзаменов).

В качестве эксперимента при проведении конкурсов на замещение вакантных должностей государственной гражданской службы области категории «руководители» дополнительным испытанием для конкурсантов выступает психологическое тестирование. Думается, необходимо развивать систему средств государственного управления в сфере кадровой политики, направленных на устранение условий, порождающих коррупционные проявления.

По мнению ученых, среди мер, которые могли бы быть наиболее эффективными в борьбе с коррупцией, выделяются следующие:

- ужесточение уголовной ответственности – 60,5%;
- принятие необходимых законов – 52,8%
- установление высоких социальных гарантий государственным и муниципальным служащим – 37,9%;
- постоянная планомерная ротация кадров – 34,9%;
- законодательные гарантии безопасности лица и членов его семьи, давших показания по факту коррупции – 32,3%;
- широкое освещение антикоррупционной деятельности в СМИ – 30,8%⁴
- проведение независимой экспертизы законов и нормативных актов на предмет коррупционных последствий – 24,1%;
- учреждение государственного комитета по борьбе с коррупцией – 8,7%¹.

В настоящее время официально вступили в действие подобные методики, что значительно облегчит работу экспертов.

Закон Липецкой области № 64-ОЗ «О нормативных правовых актах Липецкой области» от 27 марта 1997 года регламен-

¹ Магомедов К. Коррупция в органах государственной власти и управления: социологический анализ и прогноз // Государственная служба. – 2010. – № 4. – С. 17.

тирует коррупционные факторы, которые не допускаются в содержании нормативных правовых актов Липецкой области. Перечислим данные факторы:

- множественность вариантов диспозиций правовых норм;
- наличие коллизий правовых норм;
- определение компетенции по формуле «вправе»;
- широта дискреционных полномочий;
- отсутствие административных процедур;
- завышенные требования к лицу, предъявляемые для реализации принадлежащего ему права;
- отсутствие конкурсных (аукционных) процедур;
- отсутствие специализированных, детализированных запретов и ограничений для государственных служащих;
- пробелы в нормативном правовом регулировании;
- отсутствие связи «право гражданина – обязанность государственного органа».

Раскроем сущность деятельности координационного Совета Липецкой области по противодействию коррупции. Это – подготовка предложений по формированию государственной политики в области профилактики и противодействия коррупции; координация деятельности по противодействию коррупции в вопросах профилактики коррупции; выявление причин и условий коррупции и выработка мероприятий по их устранению; организация и проведение мониторинга коррупционных правонарушений; организация системы внутреннего контроля, основанного на механизме служебных проверок; проверка персональных данных, предоставляемых кандидатами на государственную гражданскую службу (наличие судимости, конфликта интересов и т.д.).

Указывая на постепенное формирование антикоррупционных механизмов в области государственного управления субъектом РФ, представим один из них: самостоятельная регламентация органом исполнительной власти возможных коррупционных рисков, при предоставлении отдельных государственных услуг. Например, Управление образования и науки Липецкой области разработало и опубликовало на собственном официальном интернет-сайте распоряжение о видах государственных услуг, подверженных корруп-

ционными рискам. Поэтапно каждый орган исполнительной власти Липецкой области принимает подобное распоряжение.

Это обусловлено тем, что к основным коррупционно опасным сферам государственного регулирования относятся:

- образование;
- строительство;
- социальная помощь и социальное обслуживание;
- земельные и имущественные отношения;
- природопользование;
- жилищные отношения;
- жилищное строительство;
- здравоохранение;
- дорожное строительство и содержание дорог¹.

Считается, что именно в указанных областях государственного управления имеются факторы повышенного коррупционного риска:

- 1) наличие полномочий, влияющих на распределение ресурсов;
- 2) наличие высокой степени свободы действий, вызванной спецификой работы;
- 3) наличие высокой интенсивности и повторяемости контактов с гражданами и организациями;
- 4) наличие доступа к сведениям, составляющим охраняемую законом тайну².

В поле коррупционных рисков деятельность кадровых служб в органах государственной власти субъекта Российской Федерации либо не попала (Липецкая область), либо вошла частично (Тамбовская область)³. В Тамбовской области в управлении государственной службы и организационной работы адми-

¹ Режим доступа: <http://www.rbsys.ru>; <http://www.admlr.lipetsk.ru>

² Режим доступа: <http://www.rbsys.ru>; <http://www.admlr.lipetsk.ru>

³ Перечень должностей государственной гражданской службы области, замещение которых связано с коррупционными рисками, в администрации области и исполнительных органах государственной власти области, утв. постановлением администрации Тамбовской области от 8 сентября 2009 года № 1078.

нистрации Тамбовской области всего две должности государственной гражданской службы относятся к должностям, подверженным коррупционным рискам. Это – консультант отдела государственной службы, в должностные обязанности которого входит формирование государственного заказа на профессиональную переподготовку, повышение квалификации и стажировку государственных гражданских служащих Тамбовской области; консультант отдела государственных наград и геральдики, в должностные обязанности которого входит подготовка, оформление документов и выдача дубликатов государственных наград и удостоверений к ним.

Если рассматривать кадровый состав органа государственной власти в качестве ресурса, то некоторые полномочия кадровой службы следует признать коррупционными. К примеру, организация и проведение конкурсов на замещение вакантных должностей государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации; проведение внеочередного квалификационного экзамена по заявлению гражданского служащего. Так, организацию проведения конкурса осуществляет кадровое подразделение органа исполнительной власти или органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Во многих органах государственной власти субъектов Российской Федерации ответственными за выполнение действий по организации и проведению конкурса на замещение вакантной должности гражданской службы являются определенные сотрудники кадрового подразделения¹. Указанные гражданские служащие осуществляют:

- сбор и проверку документов, представляемых кандидатами для участия в конкурсе документов;
- проведение тестирования, обработку тестов, их оценку и ввод;

¹ Административный регламент проведения конкурса на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Белгородской области, утв. постановлением правительства Белгородской области от 29 сентября 2006 года № 202-пп.

- организацию анализа и оценки аналитического материала (рефератов);
- формирование пакета документов и информационных материалов о кандидатах, включая примерные вопросники для проведения итогового интервью;
- ведение протокола конкурсной комиссии совместно с секретарем конкурсной комиссии¹.

Перечисленные полномочия сотрудников кадровых служб содержат в себе факторы коррупционного риска, связанные с высокой интенсивностью и повторяемостью контактов с гражданами, наличием доступа к сведениям, составляющим охраняемую законом тайну (персональные данные). Целесообразно добавить к существующим факторам коррупционного риска такой фактор, как *оказание влияния на результаты исполнения государственной функции, направленной на формирование и ротацию кадров* в органах государственной власти. Именно данный фактор в большинстве случаев (в отношении деятельности кадровой службы) провоцирует возникновение конфликта интересов на гражданской службе и совершение коррупционных правонарушений.

Кроме того, кадровая служба непосредственно разрабатывает и принимает участие в реализации программ развития государственной службы субъекта Российской Федерации. Так, в программе развития государственной гражданской службы Липецкой области и координатором, и исполнителем Программы устанавливается Управление государственной службы и кадровой работы администрации Липецкой области. В данном случае непосредственно руководитель кадровой службы несет ответственность за эффективную координацию и осуществление контроля за деятельностью субъектов, реализующих программу развития государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации. Разработка программы развития гражданской службы субъекта Российской Федерации, конечно, связана с небольшими коррупционными рисками. Выполнение же программы,

¹ Зачастую сотрудник кадровой службы, обеспечивающий организацию и проведение конкурса, одновременно является секретарем конкурсной комиссии.

то есть освоение финансовых ресурсов – в основном осуществляется кадровой службой органа государственной власти.

Это – организация повышения квалификации и стажировки гражданских служащих, издание методических рекомендаций, проведение конференций и круглых столов, научно-исследовательская деятельность по вопросам гражданской службы субъекта Российской Федерации. Таким образом, многие функции кадровой службы органа государственной власти субъекта Российской Федерации подвержены коррупционным рискам. Отсутствие должностей: руководителей (непосредственно кадровой службы, начальников отделов и их заместителей), исполнителей *государственных функций, направленных на формирование и ротацию кадров* в перечнях должностей гражданской службы, замещение которых связано с коррупционными рисками – необоснованно. Оно представляет собой одно из условий возникновения конфликта интересов на государственной гражданской службе и формирования коррупционной среды в системе органов государственной власти субъекта Российской Федерации.

Предотвращение конфликта интересов на государственной гражданской службе¹. На современном этапе развития законодательства о государственной гражданской службе и противодействия коррупции, несмотря на его значительный объем, конфликт интересов становится формальным актом в системе государственно-служебных отношений. Во всех государственных органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации несколько лет назад сформированы комиссии по урегулированию конфликта интересов, но многие из них не функционируют до сих пор. Объяснить данный факт можно несколькими обстоятельствами:

- «затягиванием» издания полного комплекта антикоррупционного законодательства;
- отсутствием долгое время нормативной регламентации процедуры работы комиссии по урегулированию конфликта ин-

¹ Казаченкова О.В. Актуальные вопросы урегулирования конфликта интересов на государственной и муниципальной службе // Государственная власть и местное самоуправление. – 2010. – № 2. – С. 2–7.

тересов, детализации юридической конструкции – урегулирование конфликта интересов и механизма ее реализации;

– наличие латентных конфликтов интересов на государственной гражданской службе и их сокрытие.

Проблематичным остается выявление «скрытых» конфликтов интересов.

Национальный план противодействия коррупции и Федеральный закон РФ от 25 декабря 2008 г. «О противодействии коррупции» стали основой для проведения широкомасштабных мероприятий по преодолению фактов коррупции в сфере государственной службы. По данным Генеральной прокуратуры РФ практически во всех субъектах РФ были выявлены случаи, когда государственные служащие нарушали правовые положения законодательства о государственной службе. Они незаконно участвовали в деятельности коммерческих организаций; владели долями и пакетами акций; занимали оплачиваемые должности в структурах хозяйствующих субъектов и не предоставляли декларации о доходах и имуществе¹. В целях снижения негативных последствий коррупции в 2009 году Президентом РФ была проведена организация работы по формированию законодательных и иных механизмов противодействия коррупции.

По мнению Ю. Воробьева (заместителя Председателя Совета Федерации Федерального Собрания РФ), впервые в Российской Федерации был определен механизм предоставления сведений о доходах и имуществе лиц, замещающих либо претендующих на замещение государственных должностей. Сведения о доходах также будут предоставляться относительно некоторых членов их семей². «В постоянном режиме»³ новые нормативные правовые акты,

¹ План Президента РФ Дмитрия Медведева по борьбе с коррупцией // РИА Новости. – 2008. – 21 июля.

² Воробьев Ю. Антикоррупционная политика как система взаимосвязанных приоритетов и мер. – Режим доступа: http://www.council.gov.ru/inf_ps/parlisurvey/2009/07/90/item4512.html

³ Там же.

изданные Президентом РФ¹, закрепили не только порядок опубликования подобной информации², но и вменили в *обязанность* представлять сведения об имущественных правах, принадлежащих близким родственникам государственных служащих.

Федеральный закон РФ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» должен выступить эффективной формой предупреждения незаконной деятельности государственных служащих. Любой нормативный правовой акт является отражением воли или интереса определенной политической элиты. Интересы, в нормативном правовом акте, могут быть как частными, так и общественными³. Недопустимо преобладание групповых и частных интересов в нормативном правовом акте. Как правило, реализация подобного нормативного правового акта повлечет за собой причинение вреда обществу, поэтому его проверка на коррупциогенность объективно необходима.

Отметим следующие факторы коррупциогенности, которые встречаются в нормативных правовых актах:

- 1) неясные лингвистические формулировки;
- 2) коллизии норм права;
- 3) ссылочные и отсылочные нормы;

¹ Об утверждении перечня должностей федеральной государственной службы, при назначении на которые граждане и при замещении которых федеральные государственные служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей: Указ Президента РФ от 18 мая 2009 года.

² Об утверждении порядка размещения сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, федеральных государственных служащих и членов их семей на официальных сайтах федеральных государственных органов и государственных органов субъектов РФ и представления этих сведений общероссийским средствам массовой информации для опубликования»: Указ Президента РФ от 18 мая 2009 года.

³ Методология проведения антикоррупционной экспертизы проектов законодательных и нормативных актов, утверждена приказом ЦБЭПК № 47 от 03.05.2007 (неофициальный перевод). – Режим доступа: <http://www.csr.ru>

- 4) чрезмерная дискреционность органов государственной и муниципальной власти;
- 5) ограниченный доступ к информации и отсутствие прозрачности;
- 6) отсутствие (недостаточность) механизмов контроля;
- 7) несоответствующая ответственность и санкции¹.

Перечисленные факторы определяют коррупциогенность и законодательства в сфере государственного управления. Дополнительно отметим, что любой нормативный правовой акт является носителем определенных интересов: групповых, частных, общих. Следовательно, *базовым критерием антикоррупционной направленности и содержания нормативных документов выступает абсолютное соответствие нормативного правового акта общественному интересу.*

Проанализировав федеральное законодательство о государственной гражданской службе, которое представляет собой основу для развития соответствующего законодательства в субъектах Российской Федерации, укажем на присутствие в нем коррупциогенных правовых норм. Коррупциогенность правовых норм – это заложенная в правовых нормах возможность породить или способствовать в процессе реализации коррупционным действиям².

Федеральный закон РФ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» содержит такие факторы коррупциогенности, как неясные лингвистические формулировки, коллизии норм права, недостаточность механизмов контроля. Неоднозначность толкования характерна для правовых норм данного закона, определяющих статус должностного лица, замещающего государственную должность. Все должностные лица, занимающие «руководящие должности», относятся к категории «руководители». Но не на всех руководителей полностью распространяются нормы Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Лица, за-

¹ Методология проведения антикоррупционной экспертизы проектов законодательных и нормативных актов, утверждена приказом ЦБЭПК № 47 от 03.05.2007 (неофициальный перевод). – Режим доступа: <http://www.csr.ru>

² Там же.

мещающие должности категории «руководители» на определенный срок, «освобождаются», например, от сдачи квалификационного экзамена, конкурсной процедуры поступления на должность и т.п. Получается, что они работают в сфере государственной службы, и в то же время не несут всех «тягот карьерной службы». Политические и карьерные должности слились в одной правовой норме без указания на специфику деятельности и статуса политического государственного служащего.

Данный факт подтверждается коллизией между правовыми нормами уже двух законов, регламентирующих государственную службу: закона о государственной гражданской службе и закона о системе государственной службы. Федеральный закон РФ «О системе государственной службы в Российской Федерации» не относит деятельность лиц, замещающих государственные должности РФ, к государственной службе.

Выявлено наличие «белых норм права», когда предоставляются полномочия применять решение без определенных явных критериев к таким решениям¹ (например, бездействие государственного служащего или должностного лица). Помимо этого, четко не отрегулирован механизм отказа государственного служащего от выполнения незаконного распоряжения, поступившего от непосредственного руководителя. Здесь явно прослеживается фактор недостаточности контроля. Возможно ли привлечение к ответственности государственного служащего за невыполнение неправомерного указания руководителя? Какой независимый орган будет проводить служебное расследование по данному поводу и привлекать руководителя к дисциплинарной ответственности; объективно защищать права государственного служащего? Думается, что отнюдь не комиссия по рассмотрению индивидуальных служебных споров, формируемая согласно закону о государственной гражданской службе в этом же органе государственной власти, где трудится государственный служащий.

¹ Методология проведения антикоррупционной экспертизы проектов законодательных и нормативных актов, утверждена приказом ЦБЭПК № 47 от 03.05.2007 (неофициальный перевод). – Режим доступа: <http://www.csr.ru>

За рубежом созданы и действуют независимые органы, защищающие права государственных служащих во внесудебном порядке. Это – Совет по защите системы заслуг (США), Палата по делам персонала при кабинете Министров (Япония)¹. Общественный контроль можно определить как механизм осуществления обществом или отдельными его индивидами учета и оценки формирования и функционирования общественных институтов, включая государственную власть, с целью оптимизации их деятельности, выступающий в роли индикатора определения эффективности и результативности данного воздействия².

Важную роль в механизме общественного контроля играет контроль над исполнительной властью, что обусловлено ее особенностями: максимальной приближенностью к повседневной жизни каждого члена общества, наличием многочисленного и масштабного аппарата, подверженного основным порокам власти – произволу и коррупции³.

Подготовка общественности, экспертов, специалистов по противодействию коррупции. В 2011 году предполагается подготовить две-три тысячи специалистов из общественных организаций, рекомендуемых субъектами Российской Федерации по программе подготовки специалистов по противодействию коррупции. По словам С.В. Степашина, без общественности, без привлечения людей с мест ни о какой борьбе с коррупцией вести речь нельзя. В 2010 году 350–400 человек было подготовлено в качестве экспертов, получивших аккредитацию на проведение антикоррупционной экспертизы законодательства⁴.

Стоит отметить, что сознательность гражданского общества, его готовность непосредственно участвовать в антикоррупционных действиях низка. Свою неготовность оказывать помощь

¹ Государственная служба в странах основных правовых систем мира: Нормативные акты / под ред. А.А. Демина. – М.: Готика, 2001. – С. 53, 209.

² Гончаров В., Ковалева Л. Об институтах общественного контроля исполнительной власти в Российской Федерации // Власть. – 2009. – № 1. – С. 72.

³ Там же. – С. 73.

⁴ Кадры для борьбы и профилактики // Государственная служба. – 2010. – № 4. – С. 13–14.

правоохранительным органам в борьбе с коррупцией объясняют такими причинами, как: «этим должны заниматься специалисты» – 44,9%, «бесполезно» – 37,5%, «моя помощь ничего не решает» – 28,3%, «это опасно для меня и моих родных» – 21,2%¹.

Культура прививает человеку набор ориентаций и тем делает его личностью определенного типа². Совершенствование традиций и ценностей культуры рано или поздно изменяет ценностные ориентации всего общества.

В настоящее время вопросы публичного управления, включающего в себя государственное и муниципальное управление, носят всеобъемлющий характер. Государство как основной субъект системы публичного управления определяет «архитектуру» и содержание общественных отношений, попадающих в сферу его регулирования и контроля. Именно от роли государства, форм его ответственности перед населением и всеми институтами гражданского общества зависит эффективность самого управления. Публичное управление, как указывалось выше, представляет собой воздействие либо определенную последовательность воздействий на объекты управления. Гипотетически, объектом управления выступает каждый из нас, поэтому стиль, формы, позитивность направленности и наполненности воздействия формируют результаты управления, их эффект.

Анализ наиболее успешных антикоррупционных стратегий и достигнутых результатов показал, что самым приемлемым является опыт Малайзии. Сущность его заключается во внедрении стандартов государственных услуг, строгом соблюдении этических норм государственными служащими, повышении их заработной платы³.

¹ Магомедов К. Коррупция в органах государственной власти и управления: социологический анализ и прогноз // Государственная служба. – 2010. – № 4. – С. 15.

² Николаев Э. Традиционная религиозность в условиях модернизации общества // Власть. – 2009. – № 8. – С. 35.

³ Капаров С.Г. Основные тенденции в сфере казахстанской государственной службы // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2010. – № 2. – С. 86.

Современные проблемы коррупциогенности законодательства в сфере государственного управления неразрывно связаны с недостатками системы публичного управления в целом. Отсутствие разумной достаточности, учета общественных интересов в действиях государства минимизирует эффект от непрекращающегося совершенствования законодательства и деятельности органов власти.

В качестве основной проблемы отметим задачу создания эффективной базы нормативных правовых актов в сфере гражданской службы и кадровой политики.

Вторая причина – несовершенство правовой базы.

Третья причина. Применение программного метода управления зачастую поверхностно осуществляется органами государственной власти субъекта Российской Федерации.

Программы развития, правовая база функционирования без заинтересованности населения, его мотивации со стороны органов государственной власти не будут действовать. «Социализация» управленческих решений, ориентация на общественное благо представляют собой главные возможности повышения эффективности государственного управления. Повышение личной ответственности руководителей, государственных служащих за результаты своей деятельности определит дальнейшее существование государственного управления. Думается, применение частно-правовых принципов регулирования ответственности должностных лиц вполне уместно. Принципы «рачительности» и «разумности», предусмотренные Гражданским кодексом Российской Федерации, при реализации полномочий государственных служащих незаменимы. Роль «добросовестного хозяина» должна восприниматься руководителями буквально, ведь органы власти отвечают за эффективность распоряжения ресурсами: земельными, имущественными, финансовыми и иными. Государственное управление, осуществляемое в лице органов государственной власти, обязано обеспечивать населению территории нормальные и комфортные условия труда и проживания, способствовать укреплению здоровья граждан и нести *социальную ответственность* за них.

ГЛАВА 4. НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ КАДРОВОЙ ПОЛИТИКИ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЕ

4.1. Формирование законодательства о государственной гражданской службе и кадровой политике в субъекте Российской Федерации

Реформа государственной службы обозначила совершенно иные подходы к формированию законодательства в данной сфере. Приоритетными направлениями модернизации государственной гражданской службы в настоящее время выступают¹:

- статусное разделение политических и «карьерных» должностей²;
- приоритет профессиональных качеств (конкурсный порядок замещения «карьерных» должностей, четкая и объективная система отбора и оценки кадров, контрактные отношения);
- компенсируемые ограничения;
- приоритет прямых денежных выплат над «теневыми» льготами;
- перевод на хозрасчет значительной части государственной службы;
- прозрачность;
- ориентация на «клиента»;
- внимание к этическим регуляторам поведения;
- системность подготовки и переподготовки кадров.

В течение нескольких лет разрабатывались концепции развития государственной службы Российской Федерации (тезисы

¹ Оболонский А.В. Реформирование государственной службы: этический и управленческий аспекты // Право и управление: XXI век: интернет-журнал. – 2008. – № 1 (2).

² На наш взгляд, существование подобной типологии должностей государственной службы не ярко выражено в действующем законодательстве о государственной гражданской службе. Тем более, «карьерные должности» предполагают небольшие возможности карьерного роста как такового.

концепции) Роскадрами¹. В данной концепции определялись цели и задачи государственной службы, основные функции государственной службы, система профессионального развития и должностного продвижения персонала государственной службы, по управлению государственной службой, научное и консультативное обеспечение развития государственной службы, эффективность государственной службы.

Детальный порядок формирования законодательства о государственной службе не указывался, хотя закреплялись определенные направления становления государственной службы:

1) введение порядка непрерывного профессионального роста каждого государственного служащего в течение всей его профессиональной деятельности;

2) формирование программы стимулирования эффективного труда должностных лиц и действенного контроля за состоянием их деловой квалификации;

3) внедрение научно обоснованной и строго выверенной системы отбора, оценки, продвижения и освобождения государственных служащих в иерархической структуре аппарата;

4) проведение конкурсного отбора и аттестации работников государственного аппарата;

5) планирование карьеры и профессионального развития государственных служащих;

6) разработка квалификационных требований к должностям, порядка их замещения, форм и механизмов контроля; практический контроль за выполнением данных положений.

В конце 1993 года были опубликованы в официальной печати Тезисы концепции реформирования государственной службы в России². В них определялось 3 подхода к реформированию государственной службы, которые не представляли собой четко спланированных действий государственной власти по постро-

¹ Развитие государственной службы в Российской Федерации (Тезисы концепции) // Вестн. гос. службы. – М., 1992. – Август. – С. 2–8.

² Реформирование государственной службы Российской Федерации: Тезисы концепции // Рос. газ. – 1994. – 23 дек.

нию логичной, структурированной и единой системы государственной службы. Законодатели тогда не были еще четко уверены в том, будет ли государственная служба единой системой на федеральном и на региональном уровнях или появятся самобытные системы государственной службы, нужно ли отделять институт государственной службы от других социально-правовых институтов (трудового права). Не был забыт также вариант, согласно которому реформированию будут подлежать исключительно исполнительные органы федеральной государственной власти. Поэтому в данной концепции отсутствовала программа создания государственно-служебного законодательства, а определялись только этапы реформирования государственной службы.

Преимущество в тот период времени отдавалось идее поэтапного проведения реформы с учетом изменения политической и социальной ситуации в России. От этого зависело становление государственной службы, контуры которой постоянно уточнялись и изменялись. На 4-м этапе реформирования государственной службы предполагалось установить согласованные общедо- федеральные профессионально-квалификационные требования по разным должностям и группам государственных служащих, согласованные условия материального и социального обеспечения государственных служащих, общедо- федеральные стандарты по подготовке, переподготовке и повышению квалификации государственных служащих.

Программы развития государственной службы подменялись Посланиями Президента Российской Федерации к Федеральному Собранию Российской Федерации. В них отражались отдельные попытки Президента Российской Федерации обозначить границы государственной службы, некоторые перспективы ее развития и реформирования, указания на необходимость принятия отдельных нормативных актов, посвященных государственной службе. Согласно этим направлениям, обозначенным в официальных источниках, формировался перечень законов и подзаконных актов о государственной службе, подлежащих принятию законодательными органами власти.

В 2005 году центральным направлением в установлении правовых и организационных основ гражданской службы стали разработка и принятие в соответствии с федеральным законом нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, аналитическое и методическое обеспечение их нормотворческой деятельности, а также организационная работа по внедрению предусмотренных федеральным законодательством правовых механизмов в практику гражданской службы. В период до 2007 года было принято значительное число региональных нормативных правовых актов в сфере государственной гражданской службы.¹

Причины реформирования государственной службы на современном этапе:

- «вымывание квалификации»;
- исчезновение единой партийной структуры;
- утрата силы прежними нормами административной морали;
- снижение качества работы аппарата;
- большая степень персональной преемственности номенклатуры².

Цель реформы государственной службы – создать впервые в истории России не «государеву», а публичную гражданскую службу, отвечающую критериям эффективности и соответствия потребностям формирующегося гражданского общества³. Проблема определения стратегии модернизации государственной службы. Стратегия развития сформулирована недостаточно четко, исходя из построения целевых ориентиров в органах государственной власти, неоднозначных позиций различных субъек-

¹ Польшина Т. К. проблеме правового регулирования реформы государственной службы на региональном уровне (на примере Приволжского федерального округа) // Власть. – 2009. – № 1. – С. 76.

² Оболонский А.В. Реформирование государственной службы: этический и нравственный аспект // Право и управление: XXI век: интернет-журнал. – 2008. – № 1 (2).

³ Оболонский А.В. Реформирование государственной службы: этический и нравственный аспект // Право и управление: XXI век: интернет-журнал. – 2008. – № 1 (2).

тов управления и на федеральном уровне, и на уровне субъектов Российской Федерации¹.

Для повышения эффективности государственной службы в Российской Федерации необходимо несколько ключевых условий²:

- система централизованного управления государственной службой и выделение ответственного государственного органа;
- механизм оптимизации организационных структур и численности кадров государственной службы;
- особая система работы с высшими руководящими кадрами, замещающими административные должности государственной службы;
- перевод государственной службы на систему управления по результатам при повышении открытости и гласности в работе государственных органов;
- изменение системы стимулирования и материального обеспечения государственных служащих;
- совершенствование качества обучения, профессиональной переподготовки и повышения квалификации государственных служащих.

В настоящее время модель законодательства о государственной службе и кадровой политике характеризуется существованием огромного массива подзаконных нормативных правовых актов, отражающих административно-правовую природу государственной службы. К ним относятся: положения, постановления, программы, планы, временные положения, перечни. Кроме того, нормативные правовые акты о гражданской службе субъектов Российской Федерации включают в себя *акты толкования применения норм права (методики, правила)*. На уровне одного субъекта Российской Федерации подобных правовых до-

¹ Масленникова Е.В., Татарина Л.Н. Модернизация государственной службы: оценка процесса реформ и ограничений // Вестник ПАГС. – 2004. – № 7. – С. 22.

² Лобанов В.В. Модернизация государственного управления: проблемы и решения // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2010. – № 2. – С. 144–145.

кументов может действовать около 20, без учета нормативных актов, носящих смешанный характер. Помимо указанных нормативных правовых актов на практике применяется трудовое законодательство, дополняющее описанную нами выше правовую базу.

В настоящее время происходит более тесное взаимодействие норм частного права (гражданского, трудового) и норм публичного права (административного) в процессе регулирования государственной гражданской службы. Как отмечает Н.М. Коршунов, рассматриваемый процесс взаимодействия частного и публичного права отражает категория «конвергенция», которая не означает утрату их специфики как отраслей системы права¹. Формирование законодательства о государственной гражданской службе основывается на сочетании в его содержании норм публичного права и частно-правовых элементов. Такое сочетание должно строиться на основе баланса разнородных правовых норм, при котором реализация самого законодательства не будет проблематичной.

На современном этапе взаимодействие частного и публичного права в системе правовой регламентации государственной гражданской службы не отличается оптимальностью и сбалансированностью, а зачастую и искажает смысл, характер и его роль в системе административного права и законодательства. Например, существование пробелов в правовом регулировании, касающемся сокращения штата или численности работников по трудовому законодательству, становится серьезной проблемой в отношении подобной процедуры в отношении государственных гражданских служащих.

Многочисленные внутренние коллизии правовых норм Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» накладываются на коллизии и пробелы, имеющиеся в трудовом законодательстве. Возника-

¹ Коршунов М.Н. Частное и публичное право: проблемы формирования основ современной теории конвергенции // Журнал российского права. – 2010. – № 5. – С. 70.

ет ситуация, когда одна нерешенная «проблема» частного правового регулирования взаимодействует с совершенно не отработанной и никак не отраженной в законодательстве аналогичной «проблемой» публично-правового регулирования. В итоге получается «двойной узел» уже единой проблемы правового регулирования и возникает тупиковая ситуация, когда необходимо вносить изменения и в нормы частного права, и в нормы публичного права, но наложение одного на другое порождает утрату статуса публично-правового регулирования и его повышенной ответственности перед обществом. Отметим, что критерием оптимального взаимодействия частного и публичного права в рамках их конвергенции в современных национальных правовых системах и в цивилизованном секторе мирового правопорядка выступает принцип приоритета и защиты прав и свобод человека¹.

Приоритет защиты прав и свобод человека и гражданина, декларируемый в действующем российском законодательстве, в процессе правоприменения «растворяется». Например, определить приоритетность оставления государственного гражданского служащего на работе при сокращении численности или штата, основываясь исключительно на нормах трудового права, представляется сложным и неоднозначным. Согласно статье 179 Трудового кодекса Российской Федерации, преимущественным правом оставления на работе обладают лица с более высокой производительностью труда и квалификацией. При этом производственные показатели являются приоритетными. Трудовой кодекс Российской Федерации, в свою очередь, не определяет критерии «более высокой производительности труда и квалификации», так как они выработаны практикой².

¹ Коршунов М.Н. Частное и публичное право: проблемы формирования основ современной теории конвергенции // Журнал российского права. – 2010. – № 5. – С. 70.

² Орловский Ю.П. Некоторые вопросы применения законодательства о расторжении трудового договора с работником // Журнал российского права. – 2010. – № 6. – С. 61.

В качестве доказательств более высокой производительности труда считают: выполнение значительно большего объема работы по сравнению с иными работниками, занимающими аналогичную должность; приказы о премировании за высокие показатели в работе¹. В отношении гражданских служащих, такие доказательства малоприменимы. Как правило, гражданские служащие, занимающие аналогичные должности, выполняют в одном и том же структурном подразделении равноценный объем работы. Премирование государственных гражданских служащих осуществляется регулярно. Депремирование на гражданской службе явление исключительно редкое, даже с точки зрения использования терминологии: «высокая производительность труда» идет вразрез с терминологией, закрепленной в Федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации», к примеру, «эффективность и результативность профессиональной служебной деятельности» и т.п. Поэтому без определения специфики взаимодействия норм частного и публичного права в правовой материи последнего, без установления пределов и форм подобного взаимодействия существование единого «тела» законодательства о государственной гражданской службе невозможно.

В настоящий момент федеральное законодательство о государственной службе определяет унифицированные рамки формирования государственной службы в субъекте Российской Федерации. Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27 июля 2004 года внес существенные изменения в порядок организации государственной гражданской службы и кадровой политики.

Содержание этого правового акта вызывает противоречивые чувства. С одной стороны, закон полно регламентирует отношения, связанные с прохождением государственной гражданской

¹ Орловский Ю.П. Некоторые вопросы применения законодательства о расторжении трудового договора с работником // Журнал российского права. – 2010. – № 6. – С. 61.

службы (отпуска, прекращение государственной службы, переводы, перемещения, деятельность кадровых служб и т.д.). С другой стороны, текстуально закон повторяет Трудовой кодекс Российской Федерации. Принципы «карьерной» службы видоизменены и отражаются в законе частично. Например, перечень оснований увольнения гражданского служащего по инициативе представителя нанимателя не способствует обеспечению стабильности государственной гражданской службы.

Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» довольно-таки противоречив. Государственный гражданский служащий имеет право на защиту своих законных интересов в суде, а также вправе обращаться в комиссию по индивидуальным служебным спорам. А с другой стороны, до сих пор отсутствует механизм организации и деятельности подобных комиссий. В качестве позитивного момента отметим, что Федеральный закон о гражданской службе значительно расширяет полномочия кадровых служб: ведение реестров должностей, планирование карьеры гражданского служащего, осуществление подготовки, переподготовки, повышения квалификации и стажировки гражданских служащих, формирование резерва кадров, ротация персонала управления, разработка квалификационных требований к профессиональным знаниям и навыкам, ведение должностных регламентов, разработка проектов нормативных правовых актов о государственной гражданской службе, оформление должностных регламентов, сбор и хранение информации и доходах и имуществе гражданских служащих и некоторые другие полномочия.

В целом же, вышеуказанный законодательный акт учел критические замечания, высказанные учеными и практическими работниками, является логически завершенным. На современном этапе совершенствования государственной гражданской службы видятся реальные позитивные перемены, которые носят запланированный характер, включающий в себя накопленный опыт и основы научных разработок и концепций.

Он объединяет в себе существовавшие ранее нормативно-правовые акты, сводя количественную характеристику законо-

дательства до минимума. Подобный подход облегчает на практике применение законодательства о государственной гражданской службе. Новое законодательство стало более унифицированным. Это обусловлено тем, что федеральный центр, постоянно укрепляя единую вертикаль власти, предупреждает многочисленные нарушения федерального законодательства о государственной гражданской службе.

Пожалуй, современной унификации присущи следующие признаки:

1) она выражается в целенаправленной политике федеральных органов государственной власти на укрепление единства системы федеральной и региональной государственной гражданской службы. В Федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации» закрепляется принцип гражданской службы – единство правовых и организационных основ федеральной гражданской службы и гражданской службы субъектов Российской Федерации;

2) единообразно решаются важные вопросы, касающиеся организации и прохождения государственной гражданской службы;

3) упрощен перечень нормативных правовых актов по типам регулируемых правовых отношений.

На наш взгляд, несмотря на наличие разбросанных в разных источниках концепций формирования государственной службы и кадровой политики современной России, в настоящее время не существует единого подхода к кадровой политике в системе государственной гражданской службы как к важному правовому и социальному явлению. Это отражается, в свою очередь, на итогах разработки моделей не только федеральной, но и государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации, которые заключаются в формальной реализации законодательства и практических рекомендаций по проблемам государственной службы.

Одним из путей решения назревших проблем является разработка методических рекомендаций соответствующими подразделениями федеральных органов по перспективе развития

федерального законодательства¹.

Основными достижениями в сфере государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации, сделанными в целях реализации федерального законодательства о гражданской службе, являются:

- 1) принятие законов субъектов Российской Федерации о государственной гражданской службе;
- 2) определение новых подходов к формированию кадрового состава государственной гражданской службы;
- 3) широкое применение конкурсного отбора на вакантные должности гражданской службы;
- 4) конкретизация квалификационных требований к государственным гражданским служащим;
- 5) обеспечение участия независимых экспертов в аттестационных, конкурсных комиссиях, комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов.

В качестве особых результатов совершенствования государственной гражданской службы и кадровой политики следует выделить²:

- 1) проведение рациональной организации рабочих мест государственных служащих, включая установку оборудования, соответствующей мебели, компьютерной и оргтехники, создание благоприятных санитарно-гигиенических и эстетических условий труда³;
- 2) приобретение программного обеспечения «ТОРАЗ: Кадры»;

¹ Баркин В.А. Актуальные вопросы современной кадровой политики в системе государственной службы // научно-практический журнал Северо-Западной академии государственной службы. – 2005. – № 3. – С. 21.

² *В исключительно немногочисленных регионах достигнуты указанные результаты, и в качестве примера укажем Белгородскую область.* См.: Об областной целевой программе развития государственной гражданской и муниципальной службы Белгородской области на 2008–2010 годы: постановление правительства Белгородской области от 22 сентября 2008 года № 234-п. – Режим доступа: <http://www.belregion.ru/department/part380/>

³ *В Воронежской области такие мероприятия только запланированы.*

- 3) внедрение автоматизированной системы «Кадры»;
- 4) разработка и внедрение эффективных механизмов кадровой работы – института стажеров¹;
- 5) использование оценки профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих в целях мотивации гражданских служащих (выплата ежемесячного денежного поощрения по показателям эффективности и результативности, установление ежемесячной надбавки к должностному окладу за особые условия гражданской службы);
- 6) подписание соглашений о сотрудничестве в обеспечении деятельности региональной системы непрерывного профессионального развития государственных гражданских служащих.

В качестве нерешенных проблем организации государственной гражданской службы следует выделить:

- ограниченное распространение современных методов планирования и регламентации служебной деятельности гражданских служащих;
- слабая реализация имеющихся правовых механизмов стимулирования эффективности и результативности служебной деятельности гражданских служащих;
- недостаточное качество профессионального обучения гражданских служащих;
- значительное «старение» кадрового состава органов государственной власти субъекта Российской Федерации;
- отсутствие научно обоснованных и апробированных методик применения инновационных кадровых технологий и проведения экспериментов в системе государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации;
- отсутствие методики проведения аттестаций и квалификационных экзаменов;
- низкая эффективность работы с кадровым резервом на государственной гражданской службе;

¹ Об институте стажерства при правительстве области: постановление правительства Белгородской области от 28 июля 2006 года № 161-пп.

- недостаточная мотивация государственных служащих к профессиональному развитию;
- отсутствие научно обоснованных и нормативно закрепленных критериев оценки результативности деятельности государственных служащих;
- отсутствие нормативно регламентированной и эффективно действующей системы адаптации управленческих кадров.

4.1.1. Становление государственной гражданской службы в Липецкой области

Конституция Российской Федерации 1993 года предоставила право региональным законодательным органам государственной власти создавать собственные правовые акты, определяющие специфические особенности нормативного регулирования прохождения государственной службы в государственных органах субъекта РФ и ее статус.

Указанное законодательство должно было закреплять и развивать общие положения федеральных правовых актов о государственной службе и не противоречить им. Подобное мнение обрело юридическое основание в результате принятия Федерального закона «Об основах государственной службы Российской Федерации» от 31.07.95 года. До этого времени в научной печати активно обсуждалась проблема компетенции Российской Федерации и ее субъектов в сфере государственной службы, потому что статьи 71 и 72 Конституции Российской Федерации давали повод для различных толкований данного вопроса.

Различные суждения вызваны тем, что ст. 72 Основного Закона не разграничивает четко полномочия Центра и его субъектов в сфере государственной службы. Оказалось, что точка зрения об отнесении государственной службы субъектов РФ к совместному ведению Федерации и регионов является жизненно и законодательно обоснованной. Так, в соответствии с пунктом «к» ст. 72 Конституции Российской Федерации административное законодательство, частью которого является законодатель-

ство о государственной службе субъектов Российской Федерации, относится к совместному ведению и включает в себя федеральные законы, федеральные подзаконные акты и принимаемые в соответствии с ними нормативные акты субъектов Российской Федерации (ч.2 ст. 76 Конституции Российской Федерации). Таким образом, государственная служба в субъектах федерации должна была регулироваться как федеральными актами, так и актами субъектов Российской Федерации, действующими в части, не противоречащей федеральным.

К правовым источникам, регламентирующим функционирование государственной службы в Российской Федерации, помимо Конституции Российской Федерации, относился Федеральный закон «Об основах государственной службы Российской Федерации» от 31 июля 1995 года. Статья 2 ч. 3 закона определяла государственную службу субъектов федерации как составную часть государственной службы в целом. Такое деление государственной службы предполагало существование двух видов законодательства, с помощью которых должны были регулироваться государственно-служебные отношения. Согласно ст. 29 Федерального закона «Об основах государственной службы Российской Федерации», все правовые акты, содержащие нормативные положения, противоречащие федеральному закону, должны были быть приведены в соответствие с ним. К 2000 году законодательство о государственной службе Липецкой области в целом соответствовало федеральному законодательству и даже текстуально повторяло его.

В целях регламентации деятельности государственных служащих, обеспечения социальной защищенности государственных и муниципальных служащих в 1996 – 2000 годах были разработаны и приняты 9 законов: «О Реестре государственных должностей Липецкой области»; «О государственной службе Липецкой области»; «О муниципальной службе в Липецкой области», «О денежном содержании и социальных гарантиях государственных служащих государственной службы Липецкой области» и другие. После вступления в силу Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федера-

ции» данные законы применяются в части, не противоречащей Федеральному закону. В соответствии с Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ принят закон Липецкой области «О поправках к Уставу Липецкой области Российской Федерации» № 187-03 от 26.05.2005 года и закон Липецкой области «О государственной гражданской службе Липецкой области».

Вернемся к более раннему этапу становления государственной службы Липецкой области (1997–2000 гг.). Именно тогда были приведены в соответствие с Федеральным законом РФ «Об основах государственной службы Российской Федерации» не только региональный закон о государственной службе, но и Устав Липецкой области в части, определяющей статус областной государственной службы и порядок ее прохождения. Например, в Уставе Липецкой области под государственной службой Липецкой области понималась трудовая деятельность государственных служащих. Законом Липецкой области «О внесении изменений и дополнений в Устав области» от 20.10.98 года были внесены изменения, согласно которым определение государственной службы в данном региональном акте было приведено в соответствие с нормами Федерального закона «Об основах государственной службы Российской Федерации» и закона Липецкой области «О государственной службе Липецкой области» от 24.07.96 года. В конечном итоге государственная служба Липецкой области получила свое юридическое оформление как профессиональная деятельность по обеспечению исполнения полномочий государственных органов, осуществляемая на постоянной основе.

Закон Липецкой области «Об основах государственной службы Липецкой области» был принят после издания Федерального закона «Об основах государственной службы РФ», т.е. 31.07.95 года. Данный закон содержал указание на единство государственной службы в Российской Федерации. Например, в преамбуле закона Липецкой области от 24.07.96 года определяется, что этот закон действует в соответствии с Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом

«Об основах государственной службы Российской Федерации» и другими федеральными законами, Уставом и законами Липецкой области.

Другой особенностью правовой регламентации государственной службы в Липецкой области являлся ее разрешительный характер. Анализ Федерального закона «Об основах государственной службы Российской Федерации» показал, что существуют вопросы, по которым субъекты Российской Федерации вправе издавать собственные законы и нормативные акты, принимаемые в развитие положений, закрепленных в Федеральном законе «Об основах государственной службы Российской Федерации». К таким вопросам относятся:

- 1) размеры расходов на денежное содержание государственных служащих, включая расходы на компенсационные выплаты;
- 2) отдельные требования, предъявляемые к государственным должностям государственной службы;
- 3) порядок ведения личных дел и реестров государственных служащих;
- 4) виды поощрений и порядок их применения;
- 5) гарантии деятельности государственных служащих;
- 6) размеры должностного оклада и надбавок;
- 7) стаж государственной службы;
- 8) условия проведения конкурса на замещение вакантных должностей государственной службы;
- 9) порядок и условия проведения аттестации государственных служащих;
- 10) создание органа по вопросам государственной службы.

Определение компетенции федеральных и региональных органов государственной власти по созданию областного законодательства о государственной службе в первую очередь фиксировалось в Уставе области в главе: «Разграничение предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами власти области». Например, в Уставе Липецкой области согласно статье 16 пункту «л» к предметам ведения области относилась областная государственная служба и муниципальная служба.

Анализ ранее действовавших правовых норм Устава Липецкой области указывает на существование противоречий между федеральными и региональными законодательными актами по рассматриваемой нами проблеме. Очевидным и ярким примером являлось внесение изменений и дополнений в Устав Липецкой области законом Липецкой области от 30.12.97 года. Пункт 3 статьи 26 Устава Липецкой области излагался в редакции, согласно которой депутат областного Совета депутатов, не работающий в нем на профессиональной основе, не может быть депутатом иных представительных органов государственной власти и местного самоуправления, находиться на государственной или муниципальной службе (кроме должности выборного должностного лица местного самоуправления) и замещать государственные должности. Таким образом, вопреки требованиям федерального законодательства глава исполнительного органа местного самоуправления имел право быть депутатом областного законодательного органа.

В Липецкой области до принятия закона Липецкой области «О государственной службе Липецкой области» от 24.06.96 года существовало несколько правовых актов, частично регламентирующих государственно-служебные отношения. К ним относились: постановление главы администрации области «О совершенствовании работы с кадрами структурных подразделений администрации области», «О порядке формирования областного резерва кадров государственных служащих», Устав Липецкой области и т.д. Проект закона о государственной службе Липецкой области разрабатывался комитетом по работе с депутатами и вопросам местного самоуправления Липецкого областного Совета депутатов совместно с отделами аппарата областного Совета депутатов и администрации Липецкой области в 1996 году.

Наименования государственных должностей области и государственных должностей государственной службы перечислялись в соответствующем Перечне, который имел форму закона (закон Липецкой области «О реестре государственных должностей Липецкой области»). Перечень состоял из нескольких

разделов и частей, где государственные должности распределялись по категориям и группам. Реестр государственных должностей государственной службы Липецкой области относил к государственным должностям категории «А»: Председателя областного совета депутатов, главу администрации области, председателя, заместителя, секретаря областной избирательной комиссии и председателя Контрольно-счетной комиссии (палаты) областной Думы. Кроме того, к числу государственных служащих категории «А» относились заместители главы администрации области и председателя областного совета депутатов. На наш взгляд, это было неправильным решением, противоречащим нормам федерального законодательства.

Приведение норм регионального законодательства о государственной службе Липецкой области в соответствие с Федеральным законом «Об основах государственной службы Российской Федерации» от 31.07.95 года определило:

- 1) изменение штатных расписаний администрации Липецкой области и областного совета депутатов на основе реестра государственных должностей государственной службы Липецкой области;
- 2) разработку новых должностных инструкций для государственных служащих;
- 3) перевод работников на государственные должности согласно законодательству и новым квалификационным требованиям;
- 4) заключение трудовых контрактов с государственными служащими области.

Подобный перевод работников органов управления субъекта Российской Федерации на государственную службу был осуществлен в 1996–1997 годах. По итогам перевода стали разрабатывать и принимать нормативные правовые акты о порядке присвоения и сохранения квалификационных разрядов государственным служащим области, оформлять трудовые контракты с государственными служащими. Условия трудового контракта с государственным служащим области включали в себя: общие положения; срок действия договора; срок испытания; обязанно-

сти сторон; денежное содержание; дополнительные условия о выплате материальной помощи; об установлении доплаты к должностному окладу за работу с секретными документами; рабочее время и время отдыха; права государственного служащего; ответственность и порядок расторжения контракта.

С государственными служащими Липецкой области не заключались, да и сейчас не заключаются контракты, содержащие индивидуальные особенности, учитывающие специфику государственной должности и характеристики личных и профессиональных качеств человека. Условия контракта повторяли нормы закона области о государственной службе, Федерального закона «Об основах государственной службы Российской Федерации». Работники кадровых служб органов государственной власти объясняли отсутствие практики заключения индивидуальных контрактов тем, что государственные служащие на данном этапе должны привыкнуть к самой процедуре заключения трудового договора на государственной службе. В Липецкой области процесс надлежащего договорного оформления государственно-служебных отношений затянулся на долгое время, почти до 2002 года.

Одним из результатов реализации законов области о государственной службе явилось проведение систематизации требований к государственным служащим во всех субъектах Российской Федерации на основе нового государственно-служебного законодательства. К таковым относятся: нормы вышеуказанного законодательного акта и нормы положений о порядке проведения аттестации областного государственного служащего. Подобные положения были приняты в Воронежской, Липецкой, Белгородской, Орловской областях.

Стоит отметить также и позитивные моменты в становлении государственной службы Липецкой области. На тот момент времени (1995–2000 гг.) конкурсный порядок замещения вакантных государственных должностей государственной службы было явлением очень редким в практической деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Но в Липецкой области совершались попытки проведения

конкурсов. В 1999 году был проведен первый конкурс на замещение вакантной должности заместителя начальника Управления архитектуры и строительства администрации области. Традиционно, в области успешно применяется практика конкурсного отбора на государственную службу. В администрации области и ее структурных подразделениях за 2000–2004 годы было проведено 35 конкурсов на замещение 59 вакантных должностей, в которых приняло участие более 350 человек. По итогам конкурсов на работу принято 57 человек, еще 23 были зачислены в резерв кадров.

Региональные законы о государственной службе предусматривали создание органов управления, осуществляющих координацию деятельности государственных органов власти. Существовало два вида указанных органов. В Тамбовской области органы управления государственной службой отождествлялись с руководителями аппаратов органов государственной власти и их кадровыми службами. В отличие от вышеуказанного законодательства закон Липецкой области «О государственной службе Липецкой области» предусмотрел иную форму организации органа по управлению государственной службой – «Областной совет по вопросам государственной службы». Он состоял из равного числа представителей администрации области и областного Совета депутатов. В его функции входили проведение анализа состояния государственной службы области, координация методической работы кадровых служб государственных органов Липецкой области. До настоящего времени он действует (отчасти).

Законодательство Липецкой области серьезно увеличивало перечень социальных гарантий, предоставляемых государственным служащим области. Например, в Липецкой области некоторые гарантии и порядок их применения были оформлены в виде приложений к закону о государственной службе. Одной из первых областей в Центральном федеральном округе, принявшей законодательный акт о денежном содержании государственных служащих, стала Липецкая область (закон Липецкой области «О денежном содержании и социальных гарантиях государствен-

ных служащих государственной службы Липецкой области» от 5 января 2000 года).

Базовая ставка должностного оклада была равна минимальному размеру оплаты труда. Размеры должностных окладов изменялись в зависимости от группы государственных должностей и имеющегося квалификационного разряда. Например, глава администрации области имел право на получение должностного оклада в сумме 46 минимальных размеров оплаты труда, помощник главы администрации области – 37 минимальных размеров оплаты труда, главный специалист – 17 – 19 минимальных размеров оплаты труда, начальник отдела – 28 – 30 минимальных размеров оплаты труда. Сумма ежемесячной надбавки за квалификационный разряд составляла до 40% должностного оклада, а надбавка за особые условия труда – до 20% должностного оклада. Согласно закону государственные служащие Липецкой области обладали правом на получение надбавки за выслугу лет, надбавки за неразглашение информации, составляющей государственную тайну, ежегодной материальной помощи, единовременного денежного вознаграждения при выходе на государственную пенсию.

Отметим, что, за исключением Орловской и Липецкой областей, ни один регион Центрального федерального округа не открыл правовые акты, касающиеся вопросов денежного содержания государственных служащих, для всеобщего ознакомления гражданами соответствующей области. Чиновничество скрывало размеры своего денежного оклада – не публиковало их в местной прессе, не вносило в компьютерную систему.

Закон о государственной службе Липецкой области в основном текстуально повторял Федеральный закон «Об основах государственной службы Российской Федерации». Это выражалось в аналогичном содержании и даже нумерации статей. Специфика в терминологических понятиях «государственная служба», «государственный служащий», «конкурс», «аттестация» отсутствовала.

Структура закона о государственной службе Липецкой области состояла из пяти глав. Первая глава была посвящена об-

щим положениям. Вторая глава называлась: «Организация государственной службы области». Третья глава – «Правовое положение государственных служащих области» – закрепляла правовые нормы относительно правового статуса государственного служащего (например: права, обязанности государственных служащих, ограничения, связанные со служебной деятельностью, гарантии, денежное содержание, отпуска, виды поощрений и ответственности областных чиновников). Четвертая глава – «Прохождение государственной службы области» – раскрывала суть права гражданина на поступление на государственную службу области, порядок проведения конкурса на замещение вакантных государственных должностей государственной службы, применения испытания, аттестации, оснований прекращения государственной службы. Глава пятая содержала нормы о кадровых службах государственных органов области и называлась «Управление эффективностью государственной службы области».

Из анализа норм Федерального закона «О государственной гражданской службе РФ» определяется, что субъекты федерации вправе издавать собственные законы и иные нормативные правовые акты, принимаемые в развитие положений, закрепленных в федеральном законе о гражданской службе. Это:

- 1) фонд оплаты (размеры расходов на денежное содержание государственных служащих, включая расходы на компенсационные выплаты);
- 2) требования, предъявляемые к должностям государственной службы относительно стажа государственной службы или опыта работы;
- 3) порядок обработки, хранения и передачи персональных данных;
- 4) порядок ведения реестров гражданских служащих;
- 5) разработка примерных должностных регламентов;
- 6) иные социальные гарантии государственных служащих;
- 7) размер должностного оклада, размер и порядок установления надбавок к должностному окладу государственного служащего;

- 8) виды и порядок применения методик оценки качеств кандидата при проведении конкурса;
- 9) формирование кадрового резерва;
- 10) до принятия федерального закона – регламентация вопросов пенсионного обеспечения государственных служащих.

Таким образом, Липецкая область вправе регламентировать следующие нормы о государственной гражданской службе:

- 1) о перечне государственных должностей государственной гражданской службы Липецкой области (Реестры должностей государственных гражданских служащих). Отметим, что в субъектах Российской Федерации формирование Реестров должностей государственных гражданских служащих вызывало определенные трудности. Так, в некоторых субъектах Российской Федерации Председателя, заместителя и секретаря областной избирательной комиссии вообще не отнесли к гражданским служащим области (Кемеровская область). Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда РФ рассмотрела в судебном заседании от 19 апреля 2006 года дело по заявлению прокурора Кемеровской области о признании в части противоречащим и не подлежащим применению раздела 4 реестра должностей государственной гражданской службы Кемеровской области (приложения № 1 Закона Кемеровской области от 01 августа 2005 года «О государственных должностях Кемеровской области и государственной гражданской службе Кемеровской области»), которым заявленное прокурором требование удовлетворено. Верховный Суд РФ признал данную норму закона Кемеровской области противоречащей федеральному закону;

- 2) о квалификационных требованиях, предъявляемых к государственному гражданскому служащему относительно стажа, профессиональных знаний и навыков, деловых и личностных качеств, а также методики их оценки. Причем такие методики могут применяться при проведении конкурса или квалификационного экзамена. При процедуре аттестации субъект Российской Федерации ограничивается теми требованиями, которые предусмотрены в Указе Президента Российской Федерации, хотя на свой страх и риск может применить собственные показатели и

методики оценки деятельности государственного служащего. Возможно регламентирование перечня должностей, на которые будут привлекаться лица для выполнения определенной задачи государственного органа, и оплата труда такого работника будет осуществляться, исходя из показателей эффективности и результативности его работы. Липецкая область вправе самостоятельно по постановлению главы администрации области или в законе области фиксировать подобные показатели;

3) о дополнительных социальных гарантиях деятельности государственных служащих Липецкой области;

4) о формах пенсионного обеспечения государственных служащих;

5) о должностных регламентах государственных служащих;

6) об органах управления государственной гражданской службой Липецкой области.

Липецкая область не стала издавать обширный по содержанию закон о государственной гражданской службе. Он включает только те позиции, которые предоставлены для правового регулирования со стороны федерального центра. Закон Липецкой области состоит из 13 глав и 26 статей, небольших по объему.

В настоящее время в Липецкой области действуют нормативные документы в этой сфере:

1) Устав Липецкой области № 46-ОЗ от 9 апреля 2003 года (в ред. Закона Липецкой области № 91-ОЗ от 30.12.2003 года);

2) закон Липецкой области «О пенсионном обеспечении лиц, замещающих государственные должности Липецкой области и государственные должности государственной службы Липецкой области» № 55-ОЗ от 4 июня 2003 года;

3) закон Липецкой области «О пенсии по случаю потери кормильца» № 63-ОЗ от 21 июля 2003 года;

4) закон Липецкой области от 5 января 2000 г. № 61-ОЗ «О денежном содержании и социальных гарантиях государственных служащих государственной службы Липецкой области»;

5) закон Липецкой области от 8 июня 2006 г. № 293-ОЗ «О системе исполнительных органов государственной власти Липецкой области»;

6) закон Липецкой области от 06.04.2007 г. № 46-03 «О реестре должностей государственной гражданской службы Липецкой области»;

7) закон Липецкой области от 22 февраля 2006 г. № 266-ОЗ «О социальных гарантиях лиц, замещающих государственные должности Липецкой области»;

8) закон Липецкой области от 30 декабря 2005 г. № 259-ОЗ «О государственной гражданской службе Липецкой области»;

9) постановление Главы администрации Липецкой области от 23 июня 2006 г. № 89 «О структуре исполнительных органов государственной власти Липецкой области».

В развитие норм федерального законодательства о государственной гражданской службе приняты новые нормативные документы:

1) постановление администрации Липецкой области от 26 марта 2007 г. № 41 «О порядке присвоения классных чинов государственным гражданским служащим Липецкой области»;

2) распоряжение администрации Липецкой области от 10 августа 2007 г. № 543-р «О комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих администрации Липецкой области и исполнительных органов государственной власти Липецкой области и урегулированию конфликта интересов»;

3) распоряжения администрации Липецкой области от 14 марта 2005 г. № 144-р «О создании конкурсных комиссий на замещение вакантных государственных должностей государственной гражданской службы Липецкой области»;

4) распоряжение администрации Липецкой области от 18 июля 2007 г. № 500-р «О создании комиссий по проведению аттестации государственных гражданских служащих Липецкой области»;

5) постановление главы администрации Липецкой области от 29 июля 2008 г. № 188 «О квалификационных требованиях к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей государственными гражданскими служащими администрации Липецкой области».

Реализуется программа реформирования государственной службы поэтапно. В настоящее время Управлением государственной службы и кадровой работы администрации области в соответствии со статьей 47 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» были разработаны примерные должностные регламенты государственных гражданских служащих.

На их основе все структуры администрации области и исполнительные органы государственной власти области в 2007 году разработали и утвердили должностные регламенты на все должности государственной гражданской службы Липецкой области. Кроме того, установлены порядок и условия представления дополнительного оплачиваемого отпуска за ненормированный служебный день, основные положения (2005 г.), связанные с оплатой труда.

Несмотря на положительные моменты в развитии государственной гражданской службы Липецкой области, существуют определенные негативные моменты. Сравнивая законодательство о государственной гражданской службе Орловской области, Белгородской области, Тамбовской области, видим, что законодательство Липецкой области о гражданской службе слабее, чем в Белгородской и Тамбовской областях. Оно проигрывает по системе законодательных актов; применению новых кадровых технологий, научно-исследовательских изысканий в практической и правотворческой деятельности. Не разработаны оптимальные показатели эффективности деятельности государственных служащих, работающих по срочным контрактам; методика оценки требования к деловым, личностным и профессиональным качествам государственного служащего при прохождении аттестации, квалификационного экзамена и проведении конкурсной процедуры. Не ведется практически работа по формированию молодежного резерва управленческих кадров, а это грозит эффективности воспроизводства кадрового потенциала в органах государственной власти Липецкой области.

4.2. Система современного законодательства о государственной гражданской службе и государственной кадровой политике

Система современного законодательства о государственной гражданской службе включает в себя: Конституцию Российской Федерации, Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации», Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации», указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации, нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, конституции (уставы) субъектов Российской Федерации, законы субъектов Российской Федерации о государственной гражданской службе, нормативные правовые акты органов государственной власти субъектов Российской Федерации, международные договоры.

Указы Президента Российской Федерации в области гражданской службы представляют собой самую многочисленную часть законодательства о государственной гражданской службе. К ним относятся: «О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы» от 1 февраля 2005 года № 112; «О проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации» от 1 февраля 2005 г. № 110; «О порядке сдачи квалификационного экзамена государственными гражданскими служащими Российской Федерации и оценки их знаний, навыков и умений (профессионального уровня)» от 1 февраля 2005 г. № 111; «О примерной форме служебного контракта о прохождении государственной гражданской службы Российской Федерации и замещении должности государственной гражданской службы Российской Федерации» от 16 февраля 2005 г. № 159; «О порядке присвоения и сохранения классных чинов государственной гражданской службы Российской Федерации федеральным государственным гражданским служащим» от 1 февраля 2005 г. № 113; «О Реестре должностей федеральной государственной гражданской службы» от 31 декабря 2005 г. № 1574 и другие.

В настоящее время, по мнению ученых и практиков, процесс разработки основных законодательных актов субъектов Российской Федерации о гражданской службе приблизился к завершающей стадии¹. С точки зрения формирования основ правового регулирования гражданской службы, состоящей из законодательных актов, законотворческий процесс действительно завершен. Но активно расширяется круг подзаконных нормативных правовых актов о гражданской службе в субъектах Российской Федерации. Кроме того, одновременно увеличивается количество нормативных документов, касающихся кадровой политики в системе гражданской службы субъектов Российской Федерации. Объем нормативного материала широк и многообразен. Все это: и правотворческий процесс в данной сфере, и само законодательство – нуждается в систематизации.

Ученые предлагают различные типы систематизации законодательства о государственной гражданской службе и государственной кадровой политике.

В.А. Баркин рассматривает следующий перечень основных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации²:

- о государственной гражданской службе субъекта Российской Федерации;
- о присвоении классных чинов государственной гражданской службы высшей и главной групп должностей государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации;
- о Реестре должностей государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации;
- об установлении размеров должностных окладов и окладов за классный чин государственных гражданских служащих субъекта Российской Федерации;

¹ Польшина Т. К проблеме правового регулирования реформы государственной службы на региональном уровне (на примере Приволжского федерального округа) // Власть. – 2009. – № 1. – С. 77.

² Баркин В.А. Актуальные вопросы современной кадровой политики в системе государственной службы // научно-практический журнал Северо-Западной академии государственной службы. – 2005. – № 3. – С. 21–22.

- о кадровом резерве на государственной гражданской службе субъекта Российской Федерации;
- об утверждении перечня должностей государственной гражданской службы, по которым устанавливается оплата профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих субъекта Российской Федерации с учетом показателей эффективности и результативности;
- об административном регламенте государственного органа;
- о государственном органе субъекта Российской Федерации по управлению государственной гражданской службой субъекта Российской Федерации;
- о квалификационных требованиях к стажу государственной гражданской службы или стажу (опыту) работы по специальности;
- о комиссиях по служебным спорам.

Думается, данный перечень не является исчерпывающим, поэтому представляем характеристику действующей системы нормативно-правовых актов в сфере гражданской службы и кадровой политики. Кроме того, система нормативно-правового регулирования обладает собственной структурой, которая дифференцируется на основе определенных принципов и подходов.

Характеристика законодательства о государственной гражданской службе субъекта Российской Федерации невозможна без проведения анализа основных ее элементов – нормативно-правовых актов. Классификацию нормативно-правовых актов следует осуществлять с использованием определенных признаков.

I. По содержанию нормативно-правового акта и по видам органов, их издавших. Классификация по содержанию нормативно-правового акта и по виду органа, его издавшего, представляет собой деление всего правового материала на законы и подзаконные акты, а также на ненормативные (локальные) акты. К ним относятся:

1. Законы:

- Конституция (Устав) субъекта Российской Федерации;

- О государственной гражданской службе субъекта Российской Федерации¹;
- О реестре должностей государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации²;
- О денежном содержании государственных гражданских служащих субъекта Российской Федерации³;
- Об оплате труда лиц, замещающих государственные должности субъекта Российской Федерации и отдельные долж-

¹ Во исполнение федеральной программы «Реформирование государственной службы в Российской Федерации (2003 – 2005 гг.)» был принят Федеральный закон РФ «О государственной гражданской службе РФ» от 27 июля 2004 года, а также приняты: закон Липецкой области от 30 декабря 2005 года «О государственной гражданской службе Липецкой области» и закон Воронежской области «О государственной гражданской службе Воронежской области». Эти правовые акты содержат все положения федерального закона о государственной гражданской службе. В Липецкой области не стали издавать обширный по содержанию закон. Он включает только те позиции, которые предоставлены для правового регулирования со стороны федерального центра. Закон Липецкой области состоит из 13 глав и 26 статей, небольших по объему. Закон Воронежской области «О государственной гражданской службе Воронежской области» отличается полнотой изложения, включая Реестр государственных должностей государственной гражданской службы. Наименования должностей в Воронежской области фактически унифицированы. Это связано с унификацией наименований структурных подразделений администрации Воронежской области.

См.: О государственной гражданской службе Воронежской области: закон Воронежской области от 30 мая 2005 года (в ред. от 11 ноября 2009 года, от 12 мая 2009 года, от 29 ноября 2009 года, от 6 июня 2010 года, от 30 июня 2010 года); О государственной гражданской службе Орловской области: закон Орловской области от 8 февраля 2005 года (в ред. от 7 ноября 2008 года, от 17 марта 2009 года, от 10 апреля 2009 года, от 11 июня 2009 года, от 6 октября 2009 года, от 1 апреля 2010 года);

² О реестре должностей государственной гражданской службы Тамбовской области: закон Тамбовской области от 29 сентября 2006 года (в ред. от 31 октября 2006 года, от 30 января 2008 года, от 31 декабря 2009 года, от 29 апреля 2010 года); О реестре должностей государственной гражданской службы Тюменской области: закон Тюменской области от 14 сентября 2005 года (в ред. от 30 марта 2006 года, от 3 июля 2006 года, от 7 июля 2007 года, от 7 ноября 2007 года, от 8 декабря 2008 года, от 2 декабря 2009 года).

³ О денежном содержании государственных гражданских служащих Тамбовской области: закон Тамбовской области от 24 ноября 2006 года.

ности государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации¹;

– О пенсиях за выслугу лет лиц, замещающих государственные и муниципальные должности, государственных и муниципальных служащих субъекта Российской Федерации²;

– О предоставлении сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера гражданами, претендующими на замещение должностей государственной гражданской службы, и государственными гражданскими служащими³;

– О проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации, и государственными гражданскими служащими субъекта Российской Федерации, и требований к служебному поведению⁴;

– О системе исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации⁵;

– О Правительстве и системе органов исполнительной государственной власти субъекта Российской Федерации¹.

¹ Об оплате труда лиц, замещающих государственные должности Тамбовской области и отдельные должности государственной гражданской службы Тамбовской области: закон Тамбовской области от 30 мая 2008 года.

² О пенсиях за выслугу лет лиц, замещающих государственные и муниципальные должности, государственных и муниципальных служащих Тамбовской области: закон Тамбовской области от 27 ноября 2009 года № 1399.

³ О предоставлении сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера гражданами, претендующими на замещение должностей государственной гражданской службы Тамбовской области, и государственными гражданскими служащими Тамбовской области: закон Тамбовской области от 25 июля 2009 года.

⁴ О проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей государственной гражданской службы Тамбовской области, и государственными гражданскими служащими Тамбовской области, и требований к служебному поведению: закон Тамбовской области от 3 декабря 2009 года.

⁵ О системе исполнительных органов государственной власти Тамбовской области: закон Тамбовской области от 25 ноября 2005 года (в ред. от 25 декабря 2009 года).

2. Подзаконные акты.

Указы:

– О государственной кадровой политике в субъекте Российской Федерации²;

– О кадровом резерве на государственной гражданской службе субъекта Российской Федерации³;

– Об оплате стоимости путевок лицам, замещающим государственные должности субъекта Российской Федерации, лицам, замещающим должности государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации, работникам органов исполнительной государственной власти субъекта Российской Федерации, замещающим должности, не относящиеся к должностям государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации⁴;

– О представителях губернатора субъекта Российской Федерации, выполняющих функции нанимателя на государственную гражданскую службу субъекта Российской Федерации в системе исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации⁵;

¹ О Правительстве и системе органов исполнительной государственной власти Орловской области: закон Орловской области от 17 марта 2009 года (в ред. от 30 декабря 2009 года, от 8 июня 2010 года).

² О государственной кадровой политике в Республике Башкортостан: указ президента Республики Башкортостан от 24 августа 1994 года № УП-393.

³ О кадровом резерве на государственной гражданской службе города Москвы: указ мэра города Москвы от 22 ноября 2007 года № 106-УМ.

⁴ Об оплате стоимости путевок лицам, замещающим государственные должности Орловской области, лицам, замещающим должности государственной гражданской службы Орловской области, работникам органов исполнительной государственной власти Орловской области, замещающим должности, не относящиеся к должностям государственной гражданской службы Орловской области: указ губернатора Орловской области от 3 сентября 2009 года № 271.

⁵ О представителях губернатора области, выполняющих функции нанимателя на государственную гражданскую службу области в системе исполнительных органов государственной власти области: указ губернатора Воронежской области от 15 июля 2009 года № 394-у.

– О порядке уведомления представителя нанимателя о фактах обращения в целях склонения государственного гражданского служащего субъекта Российской Федерации, замещающего должность государственной гражданской службы в правительстве субъекта Российской Федерации, замещающего высшую должность государственной гражданской службы категории «руководители» в исполнительных органах государственной власти субъекта Российской Федерации, к совершению коррупционных правонарушений¹;

– О структуре исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации².

Распоряжения:

– Сводный перечень должностей для формирования резерва управленческих кадров субъекта Российской Федерации³;

– Об утверждении форм служебного контракта о прохождении государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации и замещении должности государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации⁴;

¹ О порядке уведомления представителя нанимателя о фактах обращения в целях склонения государственного гражданского служащего Воронежской области, замещающего должность государственной гражданской службы в правительстве Воронежской области, замещающего высшую должность государственной гражданской службы категории «руководители» в исполнительных органах государственной власти Воронежской области, к совершению коррупционных правонарушений: указ губернатора Воронежской области от 27 ноября 2009 года № 528-у.

² О структуре исполнительных органов государственной власти Орловской области: указ губернатора Орловской области от 18 марта 2009 года № 73 (в ред. 27 января 2010 года); О структуре исполнительных органов государственной власти Воронежской области: указ губернатора Воронежской области от 19 марта 2009 года № 163-у (в ред. 25 февраля 2010 года).

³ Сводный перечень должностей для формирования резерва управленческих кадров Орловской области: распоряжение губернатора Орловской области от 16 декабря 2008 года № 64-р.

⁴ Об утверждении форм служебного контракта о прохождении государственной гражданской службы Белгородской области и замещении должности государственной гражданской службы Белгородской области: распоряжение губернатора Белгородской области от 20 июня 2005 года № 439-р.

– О классных чинах государственных гражданских служащих субъекта Российской Федерации¹.

Постановления:

– постановление высшего органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации о комиссии администрации области по установлению общего стажа государственной гражданской службы и общего стажа работы, дающих право на установление надбавки за выслугу лет и надбавки за стаж работы²;

– О создании комиссий органа государственной власти субъекта Российской Федерации (аттестационной, конкурсной, по установлению общего стажа государственной гражданской службы и общего стажа работы, дающих право на установление надбавки за выслугу лет)³;

– Положение о порядке и условиях премирования государственных служащих субъекта Российской Федерации, заме-

¹ О классных чинах государственных гражданских служащих Белгородской области: распоряжение губернатора Белгородской области от 12 сентября 2005 года № 727-р.

² О комиссии администрации области по установлению общего стажа государственной гражданской службы и общего стажа работы, дающих право на установление надбавки за выслугу лет и надбавки за стаж работы: постановление администрации Тамбовской области от 4 мая 2006 года № 457; Об образовании конкурсной комиссии по проведению конкурса на замещение вакантных высших должностей государственной гражданской службы Тамбовской области в исполнительных органах государственной власти области: постановление администрации Тамбовской области от 1 июля 2005 года № 581.

³ О комиссии администрации области по установлению общего стажа государственной гражданской службы и общего стажа работы, дающих право на установление надбавки за выслугу лет и надбавки за стаж работы: постановление администрации Тамбовской области от 4 мая 2006 года № 457; О проведении конкурсов на замещение вакантных должностей государственной гражданской службы и включение в кадровый резерв в администрации области: постановление губернатора Владимирской области от 6 апреля 2005 года (в ред. от 12 июля 2007 года, от 19 апреля 2010 года); Об образовании конкурсной комиссии по проведению конкурса на замещение вакантных должностей государственной гражданской службы Тамбовской области в исполнительных органах государственной власти области: постановление администрации Тамбовской области от 1 июля 2005 года № 581.

щающих должности государственной службы, и других работников, не являющихся государственными служащими¹, утвержденное постановлением высшего органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации;

– Постановление высшего органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации об утверждении примерного должностного регламента государственного гражданского служащего субъекта Российской Федерации²;

– Постановление главы (высшего органа исполнительной власти) субъекта Российской Федерации об утверждении должностных регламентов государственных гражданских служащих в структурных подразделениях высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации³;

¹ Положение о порядке и условиях премирования государственных служащих государственной службы Тамбовской области, замещающих должности государственной службы в структурных подразделениях, входящих в состав аппарата администрации области, и других работников, не являющихся государственными служащими, утв. постановлением администрации Тамбовской области от 5 мая 1998 года № 248; О реализации законов области от 24 ноября 2006 года «О денежном содержании государственных гражданских служащих Тамбовской области», «Об оплате труда лиц, замещающих государственные должности Тамбовской области и отдельные должности государственной гражданской службы Тамбовской области: постановление администрации Тамбовской области от 2 марта 2007 года № 203.

² Об утверждении примерного должностного регламента государственного гражданского служащего Тамбовской области: постановление администрации Тамбовской области от 1 февраля 2006 года № 65;

³ Например, в Тамбовской области полностью опубликованы должностные регламенты всех структурных подразделений администрации Тамбовской области. См.: Об утверждении должностных регламентов государственных гражданских служащих управления государственной службы и организационной работы администрации области: постановление администрации Тамбовской области от 5 сентября 2007 года № 984; Об утверждении должностных регламентов государственных гражданских служащих управления пресслужбы и информации администрации области: постановление администрации Тамбовской области от 11 августа 2009 года № 934; О должностных регламентах государственных гражданских служащих, замещающих должности госу-

- Постановление высшего органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации об утверждении административного регламента (исполнения государственной функции) проведения конкурса на замещение вакантной должности государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации¹;
- Постановление главы субъекта Российской Федерации о кадровом резерве на государственной гражданской службе субъекта Российской Федерации²;
- Постановление высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации о системе сертификации государственных услуг³;
- Постановление высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации о реализации законодательных актов субъекта Российской Федерации о денежном содержании государственных гражданских служащих⁴;

дарственной гражданской службы в администрации Владимирской области: постановление губернатора Владимирской области от 4 мая 2005 года № 261.

¹ Об утверждении административного регламента проведения конкурса на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Белгородской области: постановление правительства Белгородской области от 29 сентября 2009 года № 202-пп; Административный регламент администрации Воронежской области на исполнение государственной функции по организации и проведению конкурса на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Воронежской области и (или) на формирование кадрового резерва Воронежской области, утв. постановлением администрации Воронежской области от 22 января 2008 года № 34.

² Об утверждении положения о кадровом резерве на государственной гражданской службе Курской области, утв. постановлением губернатора Курской области от 3 июля 2007 года № 298.

³ О системе сертификации качества государственных услуг, предоставляемых органами исполнительной власти, государственными органами и подведомственными им учреждениями Белгородской области: положение, утв. постановлением правительства Белгородской области от 14 апреля 2009 года № 124-пп.

⁴ О реализации законов области от 24 ноября 2006 года № 118–З «О денежном содержании государственных гражданских служащих Тамбовской области», «Об оплате труда лиц, замещающих государственные должности Тамбовской области и отдельные должности государственной гражданской службы Там-

– Постановление высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации об электронном документообороте¹;

– Постановление высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации о структуре исполнительных органов государственной власти²;

– Постановление главы субъекта Российской Федерации о реестре должностей государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации³;

– Постановление главы субъекта Российской Федерации об оптимизации структуры и штатной численности исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации⁴;

– Постановление главы (высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации о квалификационных требованиях к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей государственными гражданскими служащими, замещающими должности государственной гражданской службы⁵;

бовской области»: постановление администрации Тамбовской области от 2 марта 2007 года № 203.

¹ Об электронном документообороте: постановление администрации Тамбовской области от 2 декабря 2009 года № 1429.

² О структуре исполнительных органов государственной власти области: постановление администрации Тамбовской области от 5 декабря 2005 года № 1108; Об определении структуры исполнительных органов государственной власти Курской области: постановление губернатора Курской области от 9 апреля 2010 года № 91-пг.

³ О реестре должностей государственной гражданской службы Курской области: постановление губернатора Курской области от 29 марта 2006 года № 158.

⁴ Об оптимизации структуры и штатной численности исполнительных органов государственной власти Курской области: постановление губернатора Курской области от 27 марта 2009 года № 88.

⁵ О квалификационных требованиях к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей государственными гражданскими служащими, замещающими должности государственной гражданской службы в администрации Владимирской области: по-

– Постановление Правительства субъекта Российской Федерации о порядке определения стажа государственной гражданской службы¹;

– Постановление коллегии высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации о реализации федерального законодательства о государственной гражданской службе в субъекте Российской Федерации²;

– Постановление высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации об утверждении положения о порядке принятия гражданами Российской Федерации, являющимися членами казачьих обществ, обязательств по несению государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации³;

– Постановление законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации «О нагрудном знаке «Отличник государственной службы субъекта Российской Федерации»⁴.

Положения:

становление губернатора Владимирской области от 31 мая 2007 года № 382 (в ред. от 27 февраля 2010 года); О квалификационных требованиях к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей государственных гражданских служащих, замещающих должности государственной гражданской службы в администрации области: постановление администрации Тамбовской области от 29 сентября 2006 года № 1104.

¹ О порядке определения стажа государственной гражданской службы Воронежской области: постановление правительства Воронежской области от 15 сентября 2009 года № 795.

² О реализации федерального законодательства о государственной гражданской службе в администрации Орловской области: постановление коллегии администрации Орловской области от 19 апреля 2006 года № 65.

³ Об утверждении положения о порядке принятия гражданами Российской Федерации, являющимися членами казачьих обществ, обязательств по несению государственной гражданской службы Воронежской области: постановление правительства Воронежской области от 30 июня 2010 года № 529.

⁴ О нагрудном знаке «Отличник государственной службы Белгородской области»: постановление Белгородской областной думы от 24 мая 2001 года № 27.

- О молодежном кадровом резерве для замещения должностей государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации¹;
- О кадровом резерве на государственной гражданской службе субъекта Российской Федерации²;
- Положение о комиссии по установлению общего стажа государственной гражданской службы и общего стажа работы, дающих право на установление надбавки за выслугу лет и надбавки за стаж работы³;
- Положение о порядке и условиях премирования государственных служащих субъекта Российской Федерации, замещающих должности государственной службы, и других работников, не являющихся государственными служащими⁴, утвер-

¹ О молодежном кадровом резерве для замещения должностей государственной гражданской службы Орловской области: положение, утв. указом губернатора Орловской области от 13 августа 2008 года № 234.

² Положение о кадровом резерве на государственной гражданской службе Белгородской области, утв. постановлением губернатора Белгородской области от 13 апреля 2006 года № 52; Положение о кадровом резерве для замещения должностей государственной гражданской службы Орловской области, утв. указом губернатора Орловской области от 4 октября 2005 года № 264 (в ред. от 7 сентября 2009 года); Положение о кадровом резерве на государственной гражданской службе города Москвы, утв. указом мэра города Москвы от 22 ноября 2007 года № 106-УМ; Положение о кадровом резерве на государственной гражданской службе Курской области, утв. постановлением губернатора Курской области от 3 июля 2007 года № 298; Положение о кадровом резерве на гражданской службе Воронежской области, утв. положение законом Воронежской области от 30 мая 2005 года.

³ Положение о комиссии администрации области по установлению общего стажа государственной гражданской службы и общего стажа работы, дающих право на установление надбавки за выслугу лет и надбавки за стаж работы: постановление администрации Тамбовской области от 4 мая 2006 года № 457.

⁴ Положение о порядке и условиях премирования государственных служащих государственной службы Тамбовской области, замещающих должности государственной службы в структурных подразделениях, входящих в состав аппарата администрации области, и других работников, не являющихся государственными служащими, утв. постановлением администрации Тамбовской области от 5 мая 1998 года № 248;

жденное постановлением высшего органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации;

– Положение о порядке исчисления денежного содержания гражданских служащих¹;

– Положение о денежной компенсации в связи с временной нетрудоспособностью²;

– Положение о ежемесячной компенсации в связи с изменением наименований или сокращением должности гражданской службы³;

– Положение о проверке соблюдения в органах исполнительной власти субъекта Российской Федерации ограничений и запретов, связанных с государственной гражданской службой субъекта Российской Федерации⁴;

– Положение о системе электронного документооборота в исполнительных органах государственной власти субъекта Российской Федерации;

– Положение о порядке присвоения и сохранения классных чинов гражданской службы субъекта Российской Федерации гражданским служащим⁵;

– Положение о предоставлении гражданами, претендующими на замещение должностей гражданской службы субъекта Российской Федерации, и гражданскими служащими субъекта

¹ О порядке исчисления денежного содержания гражданских служащих: положение, утв. законом Воронежской области от 30 мая 2005 года.

² О денежной компенсации в связи с временной нетрудоспособностью: положение, утв. законом Воронежской области от 30 мая 2005 года.

³ О ежемесячной компенсации в связи с изменением наименований или сокращением должности гражданской службы: положение, утв. законом Воронежской области от 30 мая 2005 года.

⁴ Положение о проверке соблюдения в администрации Алтайского края и иных органах исполнительной власти Алтайского края ограничений и запретов, связанных с государственной гражданской службой Алтайского края. – Режим доступа: <http://www.altairregion22.ru/gov/administration/isp/uprgosslu>

⁵ О порядке присвоения и сохранения классных чинов гражданской службы Воронежской области гражданским служащим: положение, утв. законом Воронежской области от 30 мая 2005 года (в ред. от 30 января 2007 года, от 4 июня 2008 года, от 6 мая 2020 года).

Российской Федерации сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера¹;

– О проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации, государственными гражданскими служащими субъекта Российской Федерации, и соблюдения государственными гражданскими служащими субъекта Российской Федерации требований к служебному поведению²;

– Положение о порядке ведения реестра гражданских служащих субъекта Российской Федерации³;

– Положение об удостоверении гражданского служащего⁴;

– Положение о порядке предоставления отпусков гражданским служащим⁵;

¹ О предоставлении гражданами, претендующими на замещение должностей гражданской службы Воронежской области, и гражданскими служащими Воронежской области сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера: положение, утв. законом Воронежской области от 30 мая 2005 года (в ред. от 11 ноября 2009 года); О предоставлении гражданами, претендующими на замещение должностей государственной гражданской службы Воронежской области, и государственными гражданскими служащими Воронежской области сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера: постановление губернатора Белгородской области от 6 августа 2009 года № 77.

² О проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей государственной гражданской службы Воронежской области, государственными гражданскими служащими Воронежской области, и соблюдения государственными гражданскими служащими Воронежской области требований к служебному поведению: указ губернатора Воронежской области от 28 декабря 2009 года № 560-у;

³ О порядке ведения реестра гражданских служащих Воронежской области: положение, утв. законом Воронежской области от 30 мая 2005 года (в ред. от 30 января 2007 года).

⁴ Об удостоверении гражданского служащего: положение, утв. законом Воронежской области от 30 мая 2005 года.

⁵ О порядке предоставления отпусков гражданским служащим: положение, утв. законом Воронежской области от 30 мая 2005 года (в ред. от 30 марта 2007 года, от 2 июля 2008 года, от 23 октября 2008 года, от 23 декабря 2008 года, от 29 декабря 2009 года).

- Положение о порядке и условиях командирования гражданских служащих¹;
- Положение о порядке заключения договора о профессиональной подготовке кадров для гражданской службы субъекта Российской Федерации²;
- Положение о формировании государственного заказа на дополнительное профессиональное образование гражданских служащих³;
- Положение о порядке присвоения и сохранения классных чинов государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации государственным гражданским служащим субъекта Российской Федерации⁴.

Временные положения:

- Временное положение о порядке медицинского обследования граждан, изъявивших желание участвовать в конкурсе на замещение вакантной должности гражданской службы субъекта Российской Федерации либо на включение в кадровый резерв⁵.

Нормативные правовые акты, закрепляющие организацию и деятельность кадровых служб в органах государственной власти субъектов Российской Федерации:

¹ О порядке и условиях командирования гражданских служащих: положение, утв. законом Воронежской области от 30 мая 2005 года (в ред. от 30 апреля 2006 года, от 7 июля 2006 года, от 11 ноября 2009 года).

² О порядке заключения договора о профессиональной подготовке кадров для гражданской службы Воронежской области: положение, утв. законом Воронежской области от 30 мая 2005 года.

³ О формировании государственного заказа на дополнительное профессиональное образование гражданских служащих: положение, утв. законом Воронежской области от 30 мая 2005 года.

⁴ Положение о порядке присвоения и сохранения классных чинов государственной гражданской службы Белгородской области государственным гражданским служащим Белгородской области, утв. распоряжением губернатора Белгородской области от 12 сентября 2005 года № 727-р.

⁵ О порядке медицинского обследования граждан, изъявивших желание участвовать в конкурсе на замещение вакантной должности гражданской службы субъекта Российской Федерации либо на включение в кадровый резерв: временное положение, утв. положение законом Воронежской области от 30 мая 2005 года.

- Постановление главы субъекта Российской Федерации о кадровой службе органа государственной власти субъекта Российской Федерации¹;
- Постановление высшего органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации о кадровой службе органа государственной власти субъекта Российской Федерации²;
- Штатная численность кадровой службы субъекта Российской Федерации³;
- Административный регламент исполнения государственной функции «Организация подготовки проектов актов государственного органа, связанных с поступлением на гражданскую службу, ее прохождением, заключением служебного контракта, назначением на должность гражданской службы, освобождением от замещаемой должности гражданской службы, увольнением гражданского служащего с гражданской службы и выходом

¹ Положение о комитете государственной, муниципальной службы и общественных связей администрации Курской области, утв. постановлением губернатора Курской области от 17 июня 2010 года № 259-пг; Вопросы управления кадровой политики и государственной службы правительства Саратовской области: постановление губернатора Саратовской области от 7 апреля 2005 года № 105; Положение об управлении региональной политики, государственной гражданской службы и кадров аппарата губернатора и правительства Орловской области: Указ губернатора Орловской области от 15 апреля 2009 года № 98; Об управлении кадровой политики администрации Краснодарского края: постановление главы администрации Краснодарского края от 5 апреля 2007 года № 263; Положение о комитете государственной и муниципальной службы администрации Владимирской области, утв. постановлением губернатора Владимирской области от 27 января 2006 года № 44.

² Положение об управлении государственной службы и организационной работы администрации Тамбовской области от 14 марта 2006 года № 227, утв. постановлением администрации Тамбовской области; О департаменте государственной службы и кадровой политики Вологодской области: постановление правительства Вологодской области от 25 января 2010 года № 46; Положение об управлении государственной службы и организационной работы администрации Тамбовской области от 14 марта 2006 года № 227, утв. постановлением администрации Тамбовской области.

³ Вопросы управления кадровой политики и государственной службы правительства Саратовской области: постановление губернатора Саратовской области от 7 апреля 2005 года № 105.

его на пенсию за выслугу лет, и оформление соответствующих решений государственного органа».

Этические акты в системе государственной гражданской службы:

– Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих¹;

– Кодексы этики и служебного поведения государственных служащих субъектов Российской Федерации².

Нормативные правовые акты, регулирующие основы кадровой политики на государственной гражданской службе субъекта Российской Федерации:

– Положение о совете по кадровой политике субъекта Российской Федерации, при главе субъекта Российской Федерации, при правительстве субъекта Российской Федерации;

– Постановление главы субъекта Российской Федерации о возложении полномочий государственного органа субъекта Российской Федерации по управлению государственной гражданской службой;

– Постановление высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации о вопросах кадровой политики³;

– Концепция кадровой политики высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации⁴;

¹ <http://www.minzdravsoc.ru>

² Этический кодекс государственных гражданских служащих Чувашской республики // <http://www.gov.cap.ru>; Этический кодекс государственных гражданских служащих, замещающих должности государственной гражданской службы Алтайского края в органах государственной власти Алтайского края, иных государственных органах Алтайского края). – Режим доступа: <http://www.altairegion22.ru/gov/administration/isp/uprgosslu>

³ О вопросах кадровой политики Ивановской области: постановление правительства Ивановской области от 16 октября 2008 года № 275-п.

⁴ Концепция кадровой политики правительства Курганской области: постановление администрации (правительства) Курганской области от 8 июня 2004 года № 197.

- Стратегия кадровой политики в органах государственной власти субъекта Российской Федерации¹;
- О государственной кадровой политике в субъекте Российской Федерации²;
- План первоочередных мероприятий по формированию системы региональной кадровой политики³;
- Программы реформирования и развития государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации на среднесрочную перспективу⁴;
- Соглашение о проведении единой кадровой политики на территории субъекта Российской Федерации⁵;
- Положение о работе с кадрами государственной службы в субъекте Российской Федерации⁶;
- Программа кадрового обеспечения системы государствен-

¹ Стратегия кадровой политики в органах государственной власти Самарской области и в органах местного самоуправления Самарской области: постановление губернатора Самарской области от 11 сентября 2008 года № 104.

² О государственной кадровой политике в Республике Башкортостан: указ президента Республики Башкортостан от 24 августа 1994 года № УП-393.

³ План первоочередных мероприятий по формированию системы региональной кадровой политики, утв. распоряжением губернатора Белгородской области от 6 апреля 2010 года № 182-р.

⁴ Областная целевая программа «Развитие государственной гражданской службы Тамбовской области (2010–2013 годы)», утв. постановлением администрации Тамбовской области от 11 сентября 2009 года № 1093; Об утверждении долгосрочной целевой программы развития государственной гражданской службы Владимирской области на 2010–2012 годы: постановление губернатора Владимирской области от 20 ноября 2009 года № 972; Об областной целевой программе развития государственной гражданской и муниципальной службы Белгородской области на 2008–2010 годы: постановление правительства Белгородской области от 22 сентября 2008 года № 234-пп; Областная программа «Развитие государственной гражданской службы Курской области (2009–2013 годы)»: постановление администрации Курской области от 22 декабря 2009 года.

⁵ Об областной программе «Реформирование государственной службы Белгородской области (2004–2005 годы): постановление губернатора Белгородской области от 14 марта 2004 года № 74.

⁶ Положение о работе с кадрами государственной службы в Республике Башкортостан, утв. указом президента Республики Башкортостан от 29 августа 1994 года № УП-393.

ной молодежной политики и формирования молодежного кадрового резерва государственной и муниципальной службы субъекта Российской Федерации¹.

Методики:

– Методика проведения конкурса на замещение вакантной должности государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации и формирования кадрового резерва².

Порядок:

– Порядок проведения проверок соблюдения законодательства о государственной гражданской службе в исполнительных органах субъекта Российской Федерации³;

– Порядок работы конкурсной комиссии по проведению конкурса на замещение вакантных высших должностей государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации в исполнительных органах государственной власти субъекта Российской Федерации⁴;

¹ Программа кадрового обеспечения системы государственной молодежной политики в Белгородской области и формирования молодежного кадрового резерва государственной и муниципальной службы «Молодежный региональный кадровый резерв» на 2004–2005 годы», утв. постановлением правительства Белгородской области от 28 мая 2004 года № 52-пп.

² Методика проведения конкурса на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Воронежской области и формирования кадрового резерва в администрации области и исполнительных органах государственной власти области, утв. постановлением администрации Воронежской области от 14 сентября 2006 года № 751; Методика проведения конкурса на замещение вакантной должности государственной гражданской службы в органах исполнительной власти, государственных органах области, утв. распоряжением губернатора Белгородской области от 12 июля 2010 года № 424-р.

³ Порядок проведения проверок соблюдения законодательства о государственной гражданской службе в исполнительных органах государственной власти области, утв. постановлением администрации Тамбовской области от 14 мая 2008 года № 584.

⁴ Порядок работы конкурсной комиссии по проведению конкурса на замещение вакантных высших должностей государственной гражданской службы Тамбовской области в исполнительных органах государственной власти области, утв. постановлением администрации Тамбовской области от 1 июля 2005 года № 581; О порядке работы комиссии по проведению конкурсов на

- Порядок ежемесячной надбавки к должностному окладу за особые условия гражданской службы;
- Порядок выплаты премии за выполнение особо важных и сложных заданий;
- Порядок исчисления единовременной выплаты при предоставлении ежегодного оплачиваемого отпуска;
- Порядок выплаты ежемесячного денежного поощрения;
- Порядок выплаты единовременного поощрения за безупречную и эффективную гражданскую службу государственным гражданским служащим, представителем нанимателя для которых является глава субъекта Российской Федерации¹;
- Порядок выплаты процентной надбавки к должностному окладу за работу со сведениями, составляющими государственную тайну;
- Порядок исчисления доплаты государственному гражданскому служащему за исполнение обязанностей временно отсутствующего государственного гражданского служащего без освобождения от своих должностных обязанностей;
- Порядок назначения и выплаты ежемесячной надбавки к должностному окладу за выслугу лет на гражданской службе;
- Порядок выплаты материальной помощи²;
- Порядок работы с электронными документами в структурных подразделениях органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации;
- Порядок размещения сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера лиц, замещающих государственные должности субъекта Российской Федерации, и членов их семей на официальных сайтах государственных органов субъекта Российской Федерации и предоставления этих све-

замещение вакантных должностей государственной гражданской службы в исполнительных органах государственной власти специальной компетенции Орловской области, утв. указом губернатора Орловской области от 3 июня 2009 года № 156.

¹ Например, в Воронежской области.

² Например, в Тамбовской области.

дений для опубликования общероссийскими и региональными средствами массовой информации¹.

Перечни:

– Перечень должностей государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации, замещение которых связано с коррупционными рисками²;

– Перечень должностей гражданской службы субъекта Российской Федерации, при назначении на которые граждане и при замещении которых гражданские служащие субъекта Российской Федерации обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей³.

¹ Порядок размещения сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера лиц, замещающих государственные должности Орловской области, и членов их семей на официальных сайтах государственных органов Орловской области и предоставления этих сведений для опубликования общероссийскими и региональными средствами массовой информации, утв. указом губернатора Орловской области от 7 сентября 2009 года № 282.

² Перечень должностей государственной гражданской службы области, замещение которых связано с коррупционными рисками, в администрации области и исполнительных органах государственной власти области, утв. постановлением администрации Тамбовской области от 8 сентября 2009 года № 1078.

³ Перечень должностей гражданской службы Воронежской области, при назначении на которые граждане и при замещении которых гражданские служащие Воронежской области обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей, утв. законом Воронежской области от 30 мая 2005 года (в ред. от 11 ноября 2009 года, от 30 июня 2010 года, от 30 июня 2010 года); Перечень должностей гражданской службы Орловской области, при назначении на которые граждане и при замещении которых гражданские служащие Орловской области обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей, утв. указом губернатора Орловской области от 31 августа 2009 года № 260; Перечень

Планы:

- План первоочередных мероприятий по формированию системы региональной кадровой политики¹;
- План мероприятий по развитию государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации на 2009 – 2013 годы в системе исполнительных органов государственной власти².

Административные регламенты:

- Административный регламент проведения конкурса на замещение вакантной должности государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации³;
- Административный регламент исполнения государственной функции «Организация подготовки проектов актов государственного органа, связанных с поступлением на гражданскую службу, ее прохождением, заключением служебного контракта, назначением на должность гражданской службы, освобождением от замещаемой должности гражданской службы, увольнени-

должностей гражданской службы Владимирской области, при назначении на которые граждане и при замещении которых гражданские служащие Владимирской области обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей, утв. указом губернатора Владимирской области от 27 августа 2009 года № 17.

¹ План первоочередных мероприятий по формированию системы региональной кадровой политики, утв. распоряжением губернатора Белгородской области от 6 апреля 2010 года № 182-р. – Режим доступа: <http://www.belregion.ru/department/part380/>

² О плане мероприятий по развитию государственной гражданской службы Воронежской области на 2009–2013 годы в системе исполнительных органов государственной власти Воронежской области: распоряжение правительства Воронежской области от 11 июня 2009 года № 263-р.

³ Административный регламент администрации Воронежской области на исполнение государственной функции по организации и проведению конкурса на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Воронежской области и на формирование кадрового резерва Воронежской области, утв. постановлением администрации Воронежской области от 22 января 2008 года № 34.

ем гражданского служащего с гражданской службы и выходом его на пенсию за выслугу лет, и оформление соответствующих решений государственного органа».

3. Локальные акты, носящие ненормативный характер.

В основном, это документы, вытекающие из деятельности организационно-кадровых служб:

- приказы о назначении на должность государственной службы;
- образцы должностных регламентов;
- документы по планированию служебной карьеры государственного служащего, в настоящее время используются не во всех субъектах Российской Федерации;
- аналитические данные;
- методические разработки¹.

II. По характеру правоотношений, регулируемых тем или иным нормативным правовым актом в сфере государственной службы и кадровой политики субъекта Российской Федерации:

1) закон о государственной службе субъекта РФ и нормы Устава области, определяющие основополагающие аспекты государственной службы: правовой статус государственного служащего, порядок прохождения и прекращения государственной службы, функции контролирующих органов, создаваемых в системе управления государственной службой, процедуру рассмотрения споров;

2) нормативно-правовые акты, регламентирующие порядок определения стажа государственной службы и назначения пенсии за выслугу лет гражданскому служащему;

3) нормативные акты, регламентирующие особенности отдельных элементов правового статуса государственного служащего и порядка прохождения государственной службы. К примеру, перечень квалификационных требований;

4) нормативные акты, устанавливающие структуру управления субъектом Российской Федерации и функции аппаратов

¹ Методические рекомендации по проведению конкурсов на замещение вакантных должностей государственной гражданской службы, по формированию должностных регламентов.

представительного, исполнительного органов государственной власти;

5) локальные ненормативные акты организационно-кадрового характера;

6) нормативные акты, регламентирующие порядок работы с резервом кадров;

7) нормативные акты, посвященные административной ответственности должностных лиц органов местного самоуправления.

Анализ действующей системы законодательства о гражданской службе и кадровой политике субъектов Российской Федерации службе дает основания отметить ее определенные недостатки:

1) наличие множества нормативных правовых актов в сфере государственной службы и кадровой политики субъектов Российской Федерации;

2) значительное количество правовых норм, посвященных государственной службе, содержатся в подзаконных нормативных актах органов исполнительной власти субъектов Федерации;

3) значительное количество актов толкования норм права (методики, правила и т.п.);

4) отсутствие детальной регламентации деятельности государственных служащих в аппарате представительного органа государственной власти РФ;

5) противоречивая и непрозрачная регламентация вопросов, связанных с определением денежного содержания и доплат к нему у государственных служащих;

6) отсутствие единого подхода к выбору вида нормативного правового акта, регулирующего определенные группы правоотношений в сфере государственной службы субъектов Российской Федерации. Множественность наименований нормативных правовых актов.

На наш взгляд, необходимо выработать четкий и единообразный подход к определению вида нормативно-правового акта, призванного регулировать определенную группу государственно-служебных отношений, в федеральном законодательстве.

Думается, на настоящий момент, исходя из требований Федерального закона РФ «О государственной гражданской службе в Российской Федерации» система законодательных актов области о государственной службе и кадровой политике должна выглядеть следующим образом:

- 1) Основной закон (Устав) субъекта Российской Федерации;
- 2) закон «О государственной гражданской службе», определяющий специфику создания региональных профессиональных союзов государственных служащих и органов управления государственной службой;
- 3) закон «О реестре государственных должностей государственной службы области»;
- 4) закон «О денежном содержании лиц, замещающих государственные должности гражданской государственной службы области»;
- 5) закон «О порядке присвоения и сохранения квалификационных разрядов лицам, замещающим государственные должности гражданской государственной службы области»;
- 6) закон «О порядке исчисления стажа государственной гражданской службы»;
- 7) закон «О резерве кадров субъекта Российской Федерации».

Регулирование данных приоритетных элементов государственной службы региона в форме законодательного акта имеет свое обоснование. Итак, прохождение государственной службы возможно в различных государственных органах субъекта Российской Федерации (не только в органах исполнительной власти), поэтому необходимо единое толкование и применение норм права в отношении государственного служащего любого государственного органа субъекта РФ. Законодательное закрепление подобных положений позволит всем ветвям государственной власти региона на основе взаимных уступок и требований претворять в жизнь наиболее рациональные их варианты. Население же обретет «открытую» государственную службу, так как все законодательные акты подлежат официальному опубликованию в средствах массовой информации.

4.2.1. Характеристика и роль некоторых нормативных правовых актов гражданской службы субъекта Российской Федерации в сфере кадровой политики

Реестры должностей государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации. Постановление губернатора Курской области от 29 марта 2006 года № 158 «О реестре должностей государственной гражданской службы Курской области» раскрывает структуру распределения должностей гражданской службы по органам государственной власти субъекта Российской Федерации, по категориям и группам.

Наименования должностей категории «руководители» в органах государственной власти Курской области разнообразны. В основном категория «руководители» включает в себя высшую и главную группы должностей. К ним относятся: управляющий делами администрации Курской области, председатель комитета, первый заместитель управляющего делами администрации Курской области; первый заместитель председателя комитета, заместитель председателя комитета, начальник управления, заместитель начальника управления, начальник отдела в управлении делами, комитете, заместитель начальника отдела в управлении делами, комитете, руководитель секретариата губернатора Курской области, руководитель секретариата первого заместителя губернатора – председателя правительства Курской области, руководитель секретариата заместителя губернатора Курской области и другие (приложение 1, таблица П.1).

В отраслевых органах исполнительной власти Курской области встречается главная группа должностей категории «руководители» – начальник управления (в департаменте), заместитель начальника управления (в департаменте), начальник отдела (в составе отраслевого органа), заместитель начальника отдела (в составе отраслевого органа). Отсутствует в Реестре ведущая группа должностей гражданской службы категории «руководители». Всего наименований должностей гражданской службы категории «руководители» в Реестре должностей государственной гражданской службы Курской области – 33, наименований

должностей гражданской службы категории «помощники (советники)» – 12 (приложение 1, таблица П.1).

Унифицированы только наименования должностей гражданской службы категорий: «специалисты» и «обеспечивающие специалисты». Должности гражданской службы категории «специалисты» включают в себя:

- ведущую группу (главный консультант, ведущий консультант, консультант);
- старшую группу (главный специалист-эксперт, ведущий специалист-эксперт, специалист-эксперт).

Отсутствует в данной категории должностей гражданской службы высшая группа. Главная группа очень редко включается в перечень должностей категории «специалисты». Она встречается в иных органах государственной власти Курской области, кроме органов исполнительной власти. Наименование должности гражданской службы категории «специалисты» главной группы – это начальник отдела. Думается, что все-таки отдел является структурным подразделением органа государственной власти субъекта Российской Федерации, поэтому целесообразно должность начальника отдела перенести в категорию «руководители» ведущей группы.

Категория должностей «обеспечивающие специалисты» включает в себя:

- ведущую группу (ведущий специалист 1 разряда, ведущий специалист 2 разряда, ведущий специалист 3 разряда);
- старшую группу (старший специалист 1 разряда, старший специалист 2 разряда, старший специалист 3 разряда);
- младшую группу (специалист 1 разряда, специалист 2 разряда, специалист 3 разряда).

Отсутствует в данной категории должностей гражданской службы главная группа. Младшая группа должностей гражданской службы встречается только в отраслевых органах исполнительной власти Курской области, государственных инспекциях Курской области (приложение 1, таблица П.2). В администрации Курской области младшая группа должностей гражданской службы не предусмотрена. Должность специалиста 3 разряда

встречается исключительно в отраслевых органах исполнительной власти Курской области, государственных инспекциях Курской области, управлении судебного департамента Курской области. В иных органах государственной власти Курской области данная должность, входящая в младшую группу должностей, отсутствует. Следовательно, в органах государственной власти Курской области количество сотрудников в возрасте до 30 лет будет минимальным.

Рассмотрим количественное соотношение наименований должностей гражданской службы Курской области в рамках существующих категорий должностей:

- 1) категория «руководители» – 33;
- 2) категория «помощники (советники)» – 12;
- 3) категория «специалисты» – 6;
- 4) категория «обеспечивающие специалисты» – 9.

Исходя из представленных цифр, можно предположить, что наиболее многочисленными в органах государственной власти Курской области должны быть категории «руководители» и «обеспечивающие специалисты».

Реестр должностей гражданской службы Воронежской области. Он принят в форме приложения к закону Воронежской области «О государственной гражданской службе Воронежской области» от 30 мая 2005 года.

Должности государственной гражданской службы Воронежской области распределяются по следующим исполнительным органам государственной власти:

- правительство Воронежской области;
- исполнительные органы государственной власти Воронежской области;
- территориальный отдел исполнительного органа государственной власти Воронежской области;
- территориальный орган исполнительного органа государственной власти Воронежской области;
- представительство Воронежской области при федеральных органах государственной власти Российской Федерации (приложение 1, таблица П.3).

В Воронежской области помимо территориального органа исполнительного органа государственной власти появляется еще и территориальный отдел исполнительного органа государственной власти Воронежской области. Разнообразие и множество исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации обуславливает заметное увеличение количества должностей гражданской службы и их наименований. Отметим, что в Реестре должностей гражданской службы Воронежской области приведен обширный перечень наименований должностей как категории «руководители», так и категории «специалисты», «обеспечивающие специалисты» (приложение 1, таблица П.4). Причем, унификация наименований должностей гражданской службы в рамках каждой категории и группы отсутствует.

В правительстве Воронежской области к главной группе должностей категории «специалисты» относятся: начальник отдела, заместитель начальника отдела, главный советник, советник. В главную группу данной категории должностей включаются: главный консультант, консультант. В исполнительном органе государственной власти Воронежской области должность заместителя начальника отдела входит уже в ведущую группу должностей категории «специалисты».

В разных исполнительных органах государственной власти Воронежской области одноименные категории должностей гражданской службы могут содержать в себе совершенно разные по наименованиям должности. Например, в отраслевом органе исполнительной власти Воронежской области к ведущей группе должностей категории «специалисты» относятся: заместитель начальника отдела, ведущий советник, советник, инспектор, ведущий консультант, консультант. В правительстве Воронежской области: главный консультант, консультант.

Названия должностей не корреспондируют с названиями категорий должностей. Чем отличаются должности консультанта и главного консультанта, относящиеся к ведущей группе должностей категории «специалисты», от должности консультанта заместителя председателя правительства Воронежской области,

входящей в ведущую группу должностей категории «помощники (советники)»? Или должность помощника губернатора области отличается от главного референта губернатора области, либо должность референта губернатора области от консультанта губернатора области? Все вышеуказанные должности гражданской службы относятся к одной категории должностей – «помощники (советники)». Названия должностей также мало соответствуют названиям групп должностей. Например, к младшей группе должностей относится должность старшего специалиста.

Аналогичная ситуация происходит и с другими категориями должностей. Так, в правительстве Воронежской области категория «обеспечивающие специалисты» старшей группы должностей включает должности ведущего специалиста, ведущего специалиста 1 разряда, ведущего специалиста 2 разряда. В исполнительном органе государственной власти Воронежской области ведущая группа должностей этой же категории состоит из должностей ведущего специалиста 2 разряда, старшего специалиста 1 разряда, старшего специалиста 2 разряда, старшего специалиста 3 разряда.

Соответственно, возникает вопрос: «Какими соображениями руководствовались законодатели Воронежской области, формируя реестр должностей гражданской службы таким образом?». С одной стороны, у гражданских служащих появляется дополнительная возможность карьерного роста. Ротация кадрового состава из одного исполнительного органа в другой, замещение аналогичной должности гражданской службы в рамках одной категории, но разных групп, присвоение более высокого классного чина при фактическом сохранении круга должностных обязанностей. Данный способ повышения по службе, к сожалению, будет возможен для ограниченного круга должностей: начальник отдела, консультант, ведущий специалист 2 разряда. В большей части это относится к категории должностей «специалисты».

В свою очередь, создается путаница в названиях должностей и распределении их по органам государственной власти, категориям и группам. Отсутствие стройной логической последова-

тельности в разделении должностей по категориям, группам и другим признакам определяет то, что одна и та же категория должностей в разных органах власти может включать себя неодинаковое количество должностей и совершенно разные их названия. Одноименные же должности будут разноситься по разным группам в рамках одной категории должностей гражданской службы.

Реестр должностей гражданской службы Тамбовской области принят в форме отдельного закона¹. Реестр должностей государственной гражданской службы Тамбовской области состоит из перечня должностей государственной гражданской службы области, распределенных по органам государственной власти области и иным государственным органам области; по категориям и группам должностей, устанавливаемых для обеспечения исполнения полномочий лиц, замещающих государственные должности области, органов государственной власти области и иных государственных органов области. В статье 3 закона Тамбовской области указывается, что допускается двойное наименование должности государственной гражданской службы.

Реестр должностей гражданской службы Тамбовской области более упорядочен и логичен по сравнению с реестрами должностей гражданской службы Воронежской и Курской областей. Должности государственной гражданской службы Тамбовской области распределяются по следующим исполнительным органам государственной власти:

- высший исполнительный орган государственной власти Тамбовской области;
- исполнительный орган государственной власти Тамбовской области (приложение 1, таблица П.5).

В этом документе также встречаются нестыковки в наименованиях должностей и группы должностей, но они еди-

¹ О реестре должностей государственной гражданской службы Тамбовской области: закон Тамбовской области от 29 сентября 2006 года (в ред. от 31 октября 2006 года, от 30 января 2008 года, от 30 декабря 2009 года, от 29 апреля 2010 года).

ничны. Например, к старшей группе должностей категории «специалисты» относятся должности главного специалиста-эксперта, старшего государственного инспектора, ведущего специалиста-эксперта, государственного инспектора (приложение 1, таблица П.6).

Необходимо отметить положительные характеристики реестра должностей гражданской службы Тамбовской области: унификация наименований должностей всех категорий и групп в исполнительных органах государственной власти Тамбовской области; корреляция названий категорий, групп должностей и наименований самих должностей гражданской службы; наличие всех групп должностей в таких профессиональных категориях должностей, как «специалисты» и «обеспечивающие специалисты»; придание реестру должностей гражданской службы статуса закона области.

Реестр должностей государственной гражданской службы Орловской области принят в форме приложения к закону Орловской области «О государственной гражданской службе Орловской области» от 8 февраля 2005 года (в ред. от 17 марта 2009 года, от 11 июня 2009 года, от 8 июня 2010 года). Реестр должностей гражданской службы Орловской области очень лаконичен, состоит из одной страницы. В нем должности гражданской службы распределяются только по категориям и группам, а разделение должностей по органам государственной власти Орловской области отсутствует (приложение 1, таблица П.7).

Положительные черты реестра Орловской области: унификация наименований должностей всех категорий и групп в исполнительных органах государственной власти Орловской области; корреляция названий категорий, групп должностей и наименований самих должностей гражданской службы; оптимальная корреляция должностей по категориям и группам и классным чинам (приложение 1, таблица П.8). Например, фактически одинаковые классные чины будут присваиваться служащим, замещающим сходные должности гражданской службы, но распределенные по разным категориям должностей. Должность на-

чальника отдела относится к категории «руководители» ведущей группы должностей; должность заместителя начальника отдела – к категории «специалисты» ведущей группы должностей; должность заведующего сектором – к категории «обеспечивающие специалисты» ведущей категории должностей.

Законом Тюменской области «О реестре должностей государственной гражданской службы Тюменской области» от 23 сентября 2005 года (в ред. от 28 декабря 2006 года, от 5 июля 2007 года, от 7 ноября 2007 года, от 8 декабря 2008 года, от 2 декабря 2009 года) утвержден реестр должностей гражданской службы Тюменской области. В статье 1 указанного закона дается определение реестра должностей государственной гражданской службы Тюменской области как перечня унифицированных наименований должностей государственной гражданской службы категорий «руководители», «помощники (советники)», «специалисты», «обеспечивающие специалисты». Все должности гражданской службы классифицированы по группам. Отметим, что должности распределяются по двум разделам: органы исполнительной власти Тюменской области и иные органы государственной власти Тюменской области (приложение 1, таблица П.9).

Создание правительств в системе исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации влечет за собой формирование многоуровневой структуры органов государственной власти. «Разветвленная» же система государственного управления в субъекте Российской Федерации не всегда положительно сказывается на реализации кадровой политики в органах государственной власти. Вслед за правительством субъекта Российской Федерации образуются, как правило, не только отраслевые органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации, но и территориальные органы исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации (Воронежская, Курская, Тюменская области), территориальные отделы исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации (Воронежская область).

Подобная структура оправдана в субъектах Российской Федерации, обладающих статусом республики или включающих

в свой состав автономные округа, либо в субъектах Российской Федерации, имеющих большую географическую протяженность и территорию, высокую плотность населения, бездотационный бюджет. В остальных субъектах Российской Федерации формирование многоуровневой системы исполнительных органов власти приводит к объективному увеличению числа чиновников и количества руководящих кадров. Количество наименований должностей категории «руководители» в исполнительных органах власти таких субъектов Российской Федерации варьируется от 37 (Тюменская область) до 23 (Воронежская область). Помимо отраслевых исполнительных органов образуется дополнительная «надстройка» в виде правительства субъекта Российской Федерации, которое должно обеспечиваться также руководителями, помощниками, специалистами и обеспечивающими специалистами.

Требуется серьезное изучение структуры исполнительных органов государственной власти в субъектах Российской Федерации и соответствующих штатных расписаний для определения действительной необходимости формирования многоуровневой системы исполнительных органов, включающих в свой состав правительства и отраслевые исполнительные органы государственной власти субъекта Российской Федерации.

4.3. Роль правового мониторинга законодательства субъекта Российской Федерации в совершенствовании государственной кадровой политики

Правовое пространство Российской Федерации характеризуется наличием юридических коллизий, отражающих «столкновение» правовых норм и актов, правовых позиций и юридических действий¹. В связи с этим за последние годы различные

¹ Магомедов Ш.Б. Конституционно-правовые проблемы обеспечения единого правового пространства в Российской Федерации: мониторинг регионального законодательства // Конституционное и муниципальное право. – 2010. – № 5. – С. 42.

структуры государственной власти (под эгидой Совета Федерации РФ) прилагают большие усилия по организации и проведению правового мониторинга. Под ним понимается «систематическая, комплексная деятельность органов власти, научного сообщества, институтов гражданского общества по оценке, анализу, обобщению и прогнозу состояния законодательства и практики его применения»¹.

Предварительная правовая экспертиза, осуществляемая в рамках правового мониторинга, является более предпочтительной в качестве механизма обеспечения единого правового пространства Российской Федерации².

Конституция Российской Федерации в статье 71 п. «а» предусматривает компетенцию Российской Федерации в сфере регулирования законотворческого процесса, а именно принятие, изменение федеральных законов и осуществление контроля за их соблюдением. Из смысла данной статьи Основного закона видится, что его «рамочное» положение о контроле за соблюдением законодательных актов может быть усилено наличием нормативных правовых актов о видах и средствах подобного контроля. Контроль, с правовой точки зрения³, представляет собой, как правило, деятельность уполномоченных органов государственной власти и местного самоуправления, включая органы прокуратуры, суды, органы исполнительной и законодательной власти за точным исполнением предписаний законодательных и иных нормативных правовых актов. Следовательно, контроль подлежит классификации:

- 1) контроль Президента Российской Федерации;

¹ Лапаева В.В. Методология изучения эффективности действия законодательства в процессе правового мониторинга // Законодательство и экономика. – 2008. – № 10. – С. 24.

² Магомедов Ш.Б. Конституционно-правовые проблемы обеспечения единого правового пространства в Российской Федерации: мониторинг регионального законодательства // Конституционное и муниципальное право. – 2010. – № 5. – С. 42.

³ Общее административное право: учебник / под ред. Ю.Н. Старилова. – Воронеж: Изд-во Воронежского государственного университета, 2007. – С. 788.

- 2) контроль органов исполнительной власти, кроме правоохранительных органов;
- 3) контроль судебных органов власти;
- 4) контроль органов местного самоуправления;
- 5) контроль (надзор) иных правоохранительных органов (прокуратура, органы внутренних дел, таможенные органы и т.п.);
- б) контроль органов законодательной власти (Уполномоченный по правам человека, Счетная палата).

Контроль за исполнением законодательных и иных нормативных правовых актов со стороны законодательных органов государственной власти не может реализовываться в полном объеме. Это связано с тем, что согласно принципу разделения властей законодательные органы разрабатывают и принимают законодательные акты. Непосредственный контроль за исполнением законов возлагается на органы государственного управления, включая правоохранительные структуры. Сущность контроля заключается в получении достоверной информации о действиях (бездействии), решениях подконтрольных субъектов с целью проверки соответствия их заданным параметрам и, в случае необходимости, – применения специальных мер воздействия, направленных на устранение выявленного несоответствия.

Данный вид деятельности органов власти связан неразрывно с устранением и предупреждением возможных отрицательных последствий, а в случае необходимости – с привлечением к ответственности виновных лиц¹. Таким образом, органы исполнительной власти, прокуратуры и суды выявляют нарушителей и применяют к ним соответствующие меры юридической ответственности. Наказывают их с использованием средств уголовной, административной, дисциплинарной и гражданско-правовой ответственности.

Ученые и практики в настоящее время склоняются к мнению, согласно которому применение мер принуждения и нака-

¹ Общее административное право: учебник / под ред. Ю.Н. Старилова. – Воронеж: Изд-во Воронежского государственного университета, 2007. – С. 788.

зания не во всех ситуациях является эффективным и приносит позитивные изменения. Отдается предпочтение применению мер профилактики и общественного воздействия, которые способствуют корректировке ситуации, складывающейся в сфере правотворчества и правоприменения.

Стоит отметить, что профилактическое воздействие может выражаться в проведении акций общественности, внедрения в практику деятельности судебной системы ювенальных технологий¹, проведение публичных слушаний нормативных правовых актов и проектов правовых документов, формирования новых институтов в праве (общественных воспитателей², антикоррупционной экспертизы). Кроме того, в субъектах Российской Федерации разрабатываются целевые программы³, предусматривающие пропаганду правовых знаний среди населения. Все вышперечисленные мероприятия позволяют предупреждать совершение преступлений и правонарушений, создавать благоприятную и безопасную среду проживания для людей.

Контролирующая деятельность органов государственной власти осуществляется в рамках законодательства и основывается на принципе соблюдения законности. В связи с этим в научной литературе поднимается вопрос о соответствии норм законодательных и иных нормативных правовых актов интересам общества⁴. В противоположном случае, смысл проведения контрольных мероприятий за соблюдением законодательства утрачивается. Формирование и развитие логичной, содержательной системы законодательства в субъектах Российской Федерации является важнейшим на-

¹ Материалы заседания Координационного совета по развитию ювенальных технологий в Липецкой области от 16 сентября 2009 года. – Режим доступа: <http://oblsud.lpk>

² *Во втором чтении Липецким областным Советом депутатов принимается закон Липецкой области «Об общественных воспитателях».*

³ О порядке разработки, утверждения и реализации ведомственных целевых программ: постановление Администрации Липецкой области от 30 апреля 2008 года № 93.

⁴ *Общее административное право: учебник / под ред. Ю.Н. Старилова. – Воронеж: Изд-во Воронежского государственного университета, 2007. – С. 782.*

правлением деятельности законодательных и исполнительных органов государственной власти. Этот процесс непосредственно связан с правовым мониторингом, так как именно он направлен на выявление проблем в правотворческой и правоприменительной деятельности органов государственной власти.

Правовой мониторинг рассматривается в качестве одного из главных инструментов повышения эффективности правового регулирования и обеспечения высокого качества нормативных правовых актов, включая их реализацию¹. Как правило, в большей степени правовым мониторингом занимаются органы законодательной власти². Ученые определяют правовой мониторинг как систему информационных наблюдений, дающих возможность анализировать и оценивать:

1) результаты нормотворческой деятельности, прежде всего, законопроектной;

2) качество нормативных правовых актов, принятых тем или иным правотворческим органом в соответствии с предоставленной ему правотворческой компетенцией;

3) эффективность их практического действия, целью которой является повышение качества принимаемых законов, совершенствование на основе законодательной и правоприменительной деятельности системы выработки, принятия и реализации государственно-политических решений и в конечном счете – обеспечение и защита прав и свобод человека³.

Исходя из вышесказанного, предупредительной и соответственно профилактической мерой соблюдения действующего законодательства выступает его мониторинг и практики государственного управления. А.Н. Алексеев отмечает, что деятельность по проведению правового мониторинга целесообразно

¹ Алексеев А.Н. К вопросу о понятии и сущности правового мониторинга // Юридический мир. – 2009. – № 11. – С. 50.

² О состоянии законодательства в Российской Федерации: мониторинг правового обеспечения основных направлений внутренней и внешней политики: доклад Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 2008 года / под общ. ред. С.М. Миронова, Г.Э. Бурбулиса – М.: Совет Федерации, 2009. – С. 613.

³ Горохов Д.Б., Спектор Е.И., Глазкова М.Е. Правовой мониторинг: концепция и организация // Журнал российского права. – 2007. – № 5. – С. 30.

рассматривать в качестве дополнительной (и самостоятельной при этом) функции органов власти и управления¹. Ученый аргументированно отрицает сущность правового мониторинга как одного из методов государственного контроля, направленного на обеспечение законности² либо составной части контрольной функции государства. Автор утверждает: «Сущность правового мониторинга состоит не в контроле над системой законодательных актов, а в анализе законодательства во взаимосвязи с правоприменительной практикой»³.

Исследуя характер содержания правового мониторинга как направления деятельности органа государственной власти, следует отметить, что орган государственной власти обладает компетенцией. Ее объем регулируется федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации и регламентами органов государственной власти. В компетенцию органа государственной власти входят функции или полномочия органа государственной власти.

Функции органа государственной власти подобно функциям государственного управления классифицируются следующим образом:

- 1) информационное обеспечение;
- 2) прогнозирование и моделирование;
- 3) планирование;
- 4) организация (формирование деятельности на основе установленных принципов и походов);
- 5) распорядительство (принятие актов управления, дача текущих указаний);
- 6) руководство (установление правил, нормативов деятельности государственного органа);

¹ Алексеев А.Н. К вопросу о понятии и сущности правового мониторинга // Юридический мир. – 2009. – № 11. – С. 53.

² Законность в Российской Федерации. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2008. – С. 130.

³ Алексеев А.Указ. соч. – С. 53.

- 7) координация;
- 8) контроль;
- 9) регулирование (использование методов и способов управления в процессе организации и деятельности органа государственной власти);
- 10) учет¹.

Следовательно, характер правового мониторинга как направления деятельности можно рассмотреть как комплексный, включающий функцию прогнозирования, организации и частично контроля. Почему нами указывается функция контроля? Контроль подразделяется на виды. Предварительный контроль имеет целью предупредить нарушение законности, текущий – выявить нарушение законности, а последующий – проверить исполнение решений контролирующего органа².

Именно предварительный контроль предполагает осуществление предупредительных, профилактических мероприятий, к которым относится наблюдение за результатами нормотворческой деятельности (правовым мониторингом). Комплексный характер правового мониторинга затрудняет однозначную трактовку его понятия и сущности. Ю.А. Тихомиров указывает на то, что «правовой мониторинг представляет собой динамичный организационный и правовой институт информационно-оценочного характера»³. Информационно-оценочный характер непосредственно связан с функциями контроля и учета, поэтому правовой мониторинг можно рассматривать в качестве особой формы контроля за исполнением законов, основанной на принципе законности.

Правовой мониторинг реализуется всеми органами государственной власти и местного самоуправления. Об этом упомина-

¹ Общее административное право: учебник / под ред. Ю.Н. Старилова. – Воронеж: Изд-во Воронежского государственного университета, 2007. – С. 30–32. *В системе современного управления выделяются дополнительно программно-целевые функции органов государственной власти.*

² Там же. – С. 789.

³ Тихомиров Ю.А. Организация и проведение правового мониторинга // Право и экономика. – 2006. – № 10. – С. 13.

ется в докладе Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 2008 года «О состоянии законодательства в Российской Федерации: мониторинг правового обеспечения основных направлений внутренней и внешней политики». В настоящее время повсеместно складывается система мониторинга законодательства и практики правоприменения. Современное состояние качества законодательства и государственного управления нуждается в таком эффективном инструменте мониторинга права, как *оценка регулирующего воздействия* законодательства¹.

Заметим, в органах исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации проводится мониторинг административных регламентов осуществляемых государственных функций и предоставления государственных услуг. Обязанность по проведению мониторинга в Липецкой области возложили на правовое Управление Администрации Липецкой области². Отсюда следует, что правовому мониторингу подвергается большинство нормативных правовых актов, издаваемых органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Система правового мониторинга становится многогранной и сложной, распространяющейся на все сферы государственного управления и правотворчества. «Подводя итоги пятилетней подготовки ежегодных докладов Совета Федерации «О состоянии законодательства в Российской Федерации», мы убеждаемся, что стране необходим всероссийский центр мониторинга качества жизни, который по определению должен базироваться на комплексном системном непрерывном мониторинге законодательства и правоприменительной практики³. Рассматривать правовой мониторинг как особую форму контроля можно будет, когда правовой мониторинг получит свое правовое закрепление в законодательных актах:

¹ О состоянии законодательства в Российской Федерации: мониторинг правового обеспечения основных направлений внутренней и внешней политики: доклад Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 2008 года / под общ. ред. С.М. Миронова, Г.Э. Бурбулиса – М.: Совет Федерации, 2009. – С. 613.

² Там же. – С. 614.

³ Там же. – С. 614.

«О правовом мониторинге в Российской Федерации», «О нормативных правовых актах в Российской Федерации»¹.

Механизмы прогнозирования и эффективного реагирования на результаты проводимого мониторинга должны быть закреплены в указанных законах. Отсутствие трех последних законопроектов во многом определяет плохое качество принимаемых законов. Именно предлагаемый Советом Федерации пакет из трех законов призван обеспечить структурирование существующей системы нормативных правовых актов, упорядочить правила юридической техники, снизить потенциальную коррупционность и коллизионность правовых норм².

В современной ситуации контрольные функции (без применения санкций) все больше предоставляются государством институтам гражданского общества: общественным палатам, общественным советам при законодательных органах власти субъектов Российской Федерации³, саморегулируемым организациям. Роль общественного контроля возрастает с каждым годом, и она заключается в формировании эффективного взаимодействия между институтами гражданского общества и государства. Речь идет об общественности⁴.

Авторитет и квалификация представителей общественности часто бывают более высокими, чем у профессиональных законодателей. Именно первые оказываются теми субъектами, которые способны обеспечить высокую жизнеспособ-

¹ О состоянии законодательства в Российской Федерации: мониторинг правового обеспечения основных направлений внутренней и внешней политики: доклад Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 2008 года / под общ. ред. С.М. Миронова, Г.Э. Бурбулиса – М.: Совет Федерации, 2009. – С. 614.

² Там же. – С. 614.

³ Положение об Общественном совете при Липецком областном Совете депутатов: постановление Липецкого областного Совета депутатов от 1 октября 2009 г. // Липецкая газета. – 2009. – 10 октября.

⁴ Толмачева Н.Н. О некоторых проблемах обеспечения эффективности законодательного регулирования экономических преобразований // Журнал российского права. – 2006. – № 10. – С. 84.

ность и основательную проработанность правового акта¹. В субъектах РФ процесс привлечения общественности к правотворческой деятельности органов государственной власти проходит более успешно, чем на уровне Федерации². Общественный правовой мониторинг – это совершенно новое явление, причем динамично развивающееся в одних субъектах Российской Федерации (Липецкая область), а в иных субъектах Российской Федерации он совершенно не применяется в практике деятельности органов государственной власти.

В Липецкой области был принят закон Липецкой области от 5 декабря 2008 года № 213-ОЗ «О мониторинге нормативных правовых актов Липецкой области» в целях осуществления контроля за соблюдением и исполнением нормативных правовых актов Липецкой области и анализа нормотворческой деятельности органов государственной власти области на основе Устава Липецкой области. Относительно издания рассматриваемого законодательного акта Д.Б. Горохов отметил следующее, что в субъектах Российской Федерации работа по организации правового мониторинга в основном проведена, однако его нормативная основа находится на начальном этапе своего развития и касается преимущественно определения статутных вопросов. Вместе с тем следует отметить, что законодатели Липецкой области, опережая федерального законодателя, приняли первый в России закон Липецкой области о мониторинге нормативных правовых актов³.

Закон содержит 11 статей, которые отражают сущность и процедуру проведения мониторинга нормативных правовых актов Липецкой области. Условно его содержание можно разделить на три части (блока), характеризующие особенности мониторинга нормативных правовых актов Липецкой области.

¹ Толмачева Н.Н. О некоторых проблемах обеспечения эффективности законодательного регулирования экономических преобразований // Журнал российского права. – 2006. – № 10. – С. 84.

² Там же.

³ Горохов Д.Б. Правовой мониторинг как приоритетное направление науки и государственной политики // Адвокат. – 2008. – № 11.

Представим эти блоки закона Липецкой области от 5 декабря 2008 года № 213-ОЗ «О мониторинге нормативных правовых актов Липецкой области»:

Первый блок (общие теоретические положения). Статьи 1-3 закона Липецкой области от 5 декабря 2008 года № 213-ОЗ «О мониторинге нормативных правовых актов Липецкой области» регламентируют понятие мониторинга нормативных правовых актов области, цели и задачи его проведения.

Второй блок (процедура мониторинга, механизм оценки и реализации результатов мониторинга). В статьях 4-9 указанного закона регулируются порядок принятия решения о проведении мониторинга реализации нормативного правового акта Липецкой области, стадии мониторинга реализации нормативного правового акта Липецкой области, юридические основы наблюдения за реализацией нормативного правового акта Липецкой области и анализ реализации нормативного правового акта Липецкой области. Статья 9 закона закрепляет критерии, согласно которым осуществляется оценка эффективности реализации нормативных правовых актов Липецкой области.

Третий блок (формы проведения мониторинга). Статья 10 данного закона определяет формы проведения мониторинга нормотворческой деятельности органов государственной власти Липецкой области.

Исходя из анализа содержания закона Липецкой области от 5 декабря 2008 года № 213-ОЗ «О мониторинге нормативных правовых актов Липецкой области», предложим перегруппировать нормы данного законодательного акта: включить в первый блок содержания закона статью 10, определяющую формы проведения мониторинга нормативных правовых актов Липецкой области. Это позволит улучшить логическую последовательность изложения правового материала. Следует отметить, что данное предложение носит исключительно дискуссионный характер.

Под мониторингом нормативных правовых актов Липецкой области понимается деятельность по сбору, обработке и систематизации информации о нормотворческой деятельности органов государственной власти Липецкой области и реализации

нормативных правовых актов области. Понятие мониторинга нормативных правовых актов Липецкой области, закрепленное в областном законе, было подвергнуто критике. А.Н. Алексеев считает, что данное определение в большей степени раскрывает техническую сторону мониторинговой деятельности, в меньшей степени ее сущность. В нем определяется круг осуществляемых с информацией операций, при этом не указываются методы исследования реализации нормативных правовых актов. С учетом вышесказанного данная дефиниция не отражает характерных черт определяемого явления¹.

На наш взгляд, подходить столь однозначно к понятию мониторинга, представленному в законе Липецкой области от 5 декабря 2008 года № 213-ОЗ «О мониторинге нормативных правовых актов Липецкой области», нельзя. Это обусловлено следующими обстоятельствами:

1) отсутствием обоснованной и официально признанной концепции организации правового мониторинга; на федеральном уровне нормативной правовой базы, устанавливающей основы организации и проведения правового мониторинга; единых подходов в области правового мониторинга субъектов Российской Федерации. Например, в одних субъектах Российской Федерации мониторинг осуществляют представительные органы государственной власти, в других – исполнительные².

2) несмотря на дискуссионность понятия «мониторинг нормативных правовых актов», практические результаты его проведения свидетельствуют о позитивности данных процессов. Е.В. Черепанова в статье «Правовой мониторинг – в действии» пишет, что начальник правового управления Липецкого областного Совета депутатов Л.Н. Салахетдинова поделилась положительным опытом, которому способствовал областной закон «О

¹ Алексеев А.Н. К вопросу о понятии и сущности правового мониторинга // Юридический мир. – 2009. – № 11. – С. 54–55.

² Горохов Д.Б., Глазкова М.Е. Организация правового мониторинга в системе федеральных органов исполнительной власти // Журнал российского права. – 2008. – № 4. – С. 19.

мониторинге нормативных правовых актов Липецкой области». В частности, наличие указанного Закона позволило в целях проведения мониторинга закона Липецкой области «О профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в Липецкой области» без проблем собрать информацию, начиная с анализа качества питания и заканчивая тем нормативным правовым актом, который приняли за год соответствующие органы, наделенные этими полномочиями¹;

3) содержание закона Липецкой области от 5 декабря 2008 года № 213-ОЗ «О мониторинге нормативных правовых актов Липецкой области» включает в себя описание общепринятых методов исследования реализации нормативных правовых актов (об этом будет сказано ниже).

Отсутствие единых подходов к методологии реализации правового мониторинга и обусловило выбор областным законодателем термина «мониторинг нормативных правовых актов». Горохов Д.Б. предлагает научное обобщение понятия «правовой мониторинг»². На наш взгляд, понятие мониторинга, закрепленного в законе Липецкой области от 5 декабря 2008 года № 213-ОЗ «О мониторинге нормативных правовых актов Липецкой области», необходимо дополнить.

Объясним свою позицию с точки зрения использования методов обработки и систематизации информации о законодательстве в процессе реализации правового мониторинга.

Методология правового мониторинга представляет собой совокупность способов, методов и средств, обеспечивающих рациональную и эффективную организацию деятельности субъектов мониторинга по осуществлению инвентаризации, прогноза, по оценке эффективности и действенности законодательных

¹ Черепанова Е.В. Правовой мониторинг – в действии // Журнал российского права. – 2009. – № 9. – С. 139.

² Горохов Д.Б., Спектор Е.И., Глазкова М.Е. Правовой мониторинг: концепция и организация // Журнал российского права. – 2007. – № 5. – С. 30; Горохов Д.Б., Глазкова М.Е. Организация правового мониторинга в системе федеральных органов исполнительной власти // Журнал российского права. – 2008. – № 4. – С. 19.

актов и правоприменительной практики. Важнейшими методами правового мониторинга являются *наблюдение, анализ, синтез и оценка полученных сведений*¹.

Данные наблюдения подвергаются определенной профессиональной классификации, на их основе составляются обобщающие выводы (лингвистические, логико-семантические, семиотические, социологические, экономические, правовые и т.д.)².

В законе Липецкой области от 5 декабря 2008 года № 213-ОЗ «О мониторинге нормативных правовых актов Липецкой области» в статье 5 «Стадии мониторинга реализации нормативного правового акта области» представлены методы правового мониторинга в качестве стадий мониторинга реализации нормативного правового акта области. *К стадиям (методам)* относятся:

1) *наблюдение* за реализацией нормативного правового акта области;

2) *анализ* данных наблюдения за реализацией нормативного правового акта области;

3) *оценка* эффективности реализации нормативного правового акта области и выработка мер по ее повышению.

В ходе наблюдения за реализацией нормативного правового акта области определяются:

¹ Горохов Д.Б., Спектор Е.И., Глазкова М.Е. Правовой мониторинг: концепция и организация // Журнал российского права. – 2007. – № 5. – С. 33.

² *Наблюдение – это активное, телеологическое исследование, изучение того, что представляет какой-то жизненный интерес и что доступно непосредственному восприятию в том виде, как оно есть в действительности, что существует, проявляет себя фактически, без какого-либо вмешательства извне. Синтез всегда следует за анализом, соединяя расчлененные анализом данные наблюдения в одно целое, позволяющее получить какие-то новые знания о наблюдаемом объекте, обобщенно, концептуально оценить его, сделать определенные прогностические выводы. Синтезирующая оценочная операция мониторинговой деятельности является завершающей в пределах избранного исследования того или иного конкретного объекта, что в свою очередь дает определенные исходные посылки для его последующего исследования, осмысления в соответствии с назревшими новыми потребностями.* См.: Горохов Д.Б., Спектор Е.И., Глазкова М.Е. Правовой мониторинг: концепция и организация // Журнал российского права. – 2007. – № 5. – С. 33–34.

1) цели (задачи) и предмет правового регулирования нормативного правового акта области;

2) общая характеристика и оценка состояния правового регулирования соответствующих общественных отношений (перечень нормативных правовых актов, регулирующих соответствующие общественные отношения, место исследуемого нормативного правового акта области в системе указанных нормативных правовых актов, наличие нормативных правовых актов, обязательность принятия которых обусловлена исследуемым нормативным правовым актом области);

3) круг лиц, на которых распространяется действие нормативного правового акта области, их права и обязанности;

4) перечень уполномоченных нормативным правовым актом области органов и их компетенция;

5) обнародование нормативного правового акта области (дата и источник официального опубликования, дата вступления в силу);

6) юридическая ответственность за нарушение нормативного правового акта области, иные меры правового воздействия в отношении субъектов исследуемых правоотношений и практика их применения.

Предметом наблюдения за реализацией нормативного правового акта области выступает информация, которая классифицируется в статье 7 закона Липецкой области от 5 декабря 2008 года № 213-ОЗ «О мониторинге нормативных правовых актов Липецкой области»:

1) информация о правоприменительной практике уполномоченных органов государственной власти и органов местного самоуправления, их структурных подразделений и должностных лиц;

2) информация о содержании обращений граждан, поступающих в органы государственной власти области и касающихся исследуемых правоотношений;

3) информация об оспаривании нормативного правового акта области в судебном порядке, принятых решениях (постановлениях) и результатах их исполнения;

4) информация о мерах прокурорского реагирования, принятых в отношении нормативного правового акта области (протесты и представления, заявления в суд);

5) предписания Управления Федеральной антимонопольной службы по Липецкой области об отмене или изменении нормативного правового акта области, противоречащего федеральному законодательству;

6) информация о судебной практике, прокурорской статистике, иные данные правоохранительных органов, касающиеся применения нормативного правового акта области;

7) сведения Управления Министерства юстиции Российской Федерации по Липецкой области, Уполномоченного по правам человека в Липецкой области, касающиеся нормативного правового акта области;

8) акты официального толкования;

9) данные социологических исследований: анкетирование граждан, специалистов-практиков; иные опросы общественного мнения; тестирование и тренинги специалистов;

10) экспертные заключения, мнения ученых-специалистов, специалистов-практиков;

11) резолюции научно-практических конференций, научно-практических семинаров, рекомендации депутатских слушаний и «круглых столов»;

12) итоги выездных встреч и совещаний;

13) информация о выполнении поручений областного Совета, ответы на депутатские запросы, мотивированные заключения по результатам депутатских проверок.

В законе Липецкой области от 5 декабря 2008 года № 213-ОЗ «О мониторинге нормативных правовых актов Липецкой области» в статье 8 «Анализ реализации нормативного правового акта области» раскрывается содержание анализа данных наблюдения за реализацией нормативного правового акта Липецкой области. Областной законодатель использует метод анализа при проведении правового мониторинга и относит его к этапам процедуры правового мониторинга. В ходе анализа могут исследоваться такие показатели реализации нормативного правового акта Липецкой области:

- 1) социально-психологические;
- 2) правовые;
- 3) организационно-управленческие.

Анализ осуществляет уполномоченный комитет Липецкого областного Совета депутатов на основе указанных показателей. Перечень показателей, подлежащих исследованию, определяется этим же уполномоченным комитетом. По результатам ответственный комитет Липецкого областного Совета депутатов, уполномоченный орган государственной власти Липецкой области, проводивший наблюдение, готовят информацию о ходе реализации нормативного правового акта области. В информации раскрываются предмет и основа наблюдения за реализацией нормативного правового акта области; показатели реализации нормативного правового акта области; обобщающие выводы.

Оценка полученных сведений отражается в законе Липецкой области от 5 декабря 2008 года № 213-ОЗ «О мониторинге нормативных правовых актов Липецкой области» как оценка эффективности реализации нормативного правового акта области (статья 9). Основными критериями оценки эффективности выступают:

- 1) соответствие нормативного правового акта области действующему законодательству;
- 2) актуальность нормативного правового акта области;
- 3) реальность исполнения норм, в том числе их финансовая обеспеченность;
- 4) результативность принятия нормативного правового акта области (социально-экономический эффект, изменения в регулируемых общественных отношениях, достижение нормативно установленных целей).

По результатам оценки эффективности реализации нормативного правового акта области ответственный комитет Липецкого областного Совета депутатов, уполномоченный орган государственной власти Липецкой области принимают решение о выработке мер по повышению эффективности его реализации или необходимости признания нормативного правового акта области утратившим силу.

Информацию о ходе реализации нормативного правового акта области и решение ответственного комитета, уполномоченного органа направляются главе администрации области, председателю областного Совета, инициатору проведения мониторинга, а также иным заинтересованным лицам. Механизм реализации результатов мониторинга определяется правовым актом областного Совета, администрации области.

Исходя из вышесказанного, предложим редакцию статьи 1 части 1 закона Липецкой области от 5 декабря 2008 года № 213-ОЗ «О мониторинге нормативных правовых актов Липецкой области».

«Статья 1. Общие положения

1. Мониторинг нормативных правовых актов Липецкой области – комплексная систематическая деятельность уполномоченных органов государственной власти Липецкой области и иных уполномоченных субъектов, наделенных правом сбора, обработки и систематизации информации о правотворческой деятельности органов государственной власти области и реализации нормативных правовых актов области, основанной на методах наблюдения, анализа и оценки результатов.»

Рассмотрим вопрос о видах правового мониторинга в субъекте Российской Федерации. Закон Липецкой области от 5 декабря 2008 года № 213-ОЗ «О мониторинге нормативных правовых актов Липецкой области» упоминает об инициаторах проведения мониторинга нормативных правовых актов области. К вопросу о возможных субъектах правового мониторинга существуют разные подходы. Согласно одному из них субъекты правового мониторинга могут быть дифференцированы на две основные группы – конституционные и инициативные¹. В соответствии с другим подходом под «участниками» мониторинга понимаются органы местного самоуправления, экономические субъекты, общественные и религиозные организации, координационные и совещательные органы при законодательных и исполнительных органах государственной власти, а также граждане².

¹ Горохов Д.Б., Спектор Е.И., Глазкова М.Е. Правовой мониторинг: концепция и организация // Журнал российского права. – 2007. – № 5. – С. 31.

² Там же. – С. 32.

К вопросу о классификации правового мониторинга ученые подходят следующим образом. Д.Б. Горохов, Е.И. Спектор, М.Е. Глазкова в статье «Правовой мониторинг: концепция и организация» предлагают определенную классификацию правового мониторинга:

1) по субъекту мониторинга: государственный (осуществляемый органами государственной власти) и общественный (осуществляемый общественными учреждениями и организациями);

2) по уровню власти субъекта мониторинга и территории проведения последнего: федеральный (на уровне Российской Федерации), региональный (на уровне субъектов Федерации), муниципальный (на уровне муниципальных образований);

3) по продолжительности проведения мониторинговых исследований: постоянный (осуществляемый непрерывно), временный (осуществляемый в пределах определенного промежутка времени), оперативный (осуществляемый для быстрого, неотложного решения возникающих проблем при реализации нормативных правовых актов), точечный (осуществляемый применительно к отдельному нормативному правовому акту или отдельной его части);

4) по времени действия нормативных правовых актов, подлежащих мониторингу: ретроспективный (анализ и оценка ранее действовавших нормативных правовых актов с учетом положительного и негативного опыта в их реализации), текущий (анализ и оценка действующих нормативных правовых актов), прогнозный (выявление социальных тенденций и необходимости принятия в перспективе соответствующих нормативных правовых актов)¹.

Согласно статье 1 части 2 закона *мониторинг нормативных правовых актов Липецкой области делится:*

1) на мониторинг законов Липецкой области и постановлений Липецкого областного Совета депутатов. Он реализуется уполномоченным комитетом Липецкого областного Совета депутатов;

2) на мониторинг постановлений главы администрации Липец-

¹ Горохов Д.Б., Спектор Е.И., Глазкова М.Е. Правовой мониторинг: концепция и организация // Журнал российского права. – 2007. – № 5. – С. 32–33.

кой области, постановлений администрации Липецкой области, актов исполнительных органов государственной власти Липецкой области, носящих нормативный характер (административные регламенты по предоставлению государственных услуг). Мониторинг осуществляется уполномоченным исполнительным органом государственной власти Липецкой области.

Таким образом, *в Липецкой области законодательно определяется государственный (ведомственный) мониторинг нормативных правовых актов*. Общественный мониторинг законодательно не закрепляется.

Согласно изложенному представляется возможным заключить, что деятельность субъектов Федерации по организации и проведению правового мониторинга остро нуждается в централизованной координации и, прежде всего, в таком концептуально-методическом обеспечении, которое способствовало бы получению сопоставимых результатов мониторинга, осуществляемого различными государственными институтами. Такую функцию мог бы выполнить федеральный Центр правового мониторинга, на основе которого можно было бы наладить конструктивное сотрудничество различных ветвей власти в деле гармонизации правового пространства страны¹.

В России пока нет федерального законодательства, устанавливающего основы организации и проведения правового мониторинга, постольку и в современной юридической науке отсутствует единая позиция по вопросу определения признаков указанного понятия. Следовательно, единство концептуальной основы даст возможность разработать и принять необходимые нормативные правовые акты, регулирующие организацию и проведение правового мониторинга. Очевидно, что для решения задач, как на федеральном уровне, так и в масштабах всей страны, необходима ясно выраженная политическая воля².

¹ Горохов Д.Б., Спектор Е.И., Глазкова М.Е. Правовой мониторинг: концепция и организация // Журнал российского права. – 2007. – № 5. – С. 30–34.

² Горохов Д.Б., Глазкова М.Е. Организация правового мониторинга в системе федеральных органов исполнительной власти // Журнал Российского права. – 2008. – № 4. – С. 19.

Политическая воля должна выражаться в решении следующих проблем:

- 1) формирование федерального законодательства о правовом мониторинге;
- 2) проведение фундаментальных научных исследований в сфере методологии правового мониторинга;
- 3) анализ и оценка деятельности органов государственной власти субъектов РФ по вопросам правового мониторинга, распространение положительного опыта;
- 4) совершенствование деятельности органов государственной власти по выработке показателей эффективности правового мониторинга (реализации нормативных правовых актов);
- 5) законодательное закрепление формы общественного правового мониторинга.

Субъектами правового мониторинга могут выступать органы государственной власти, органы местного самоуправления, научно-исследовательские учреждения юридического и иного профиля, институты гражданского общества, бизнес-структуры, независимые экспертные организации (эксперты)¹. Отдельные ученые, осуществляя классификацию субъектов правового мониторинга, указывают на необходимость существования общественной экспертизы². Эксперты должны выявлять позитивные положения в содержании нормативных правовых актов, способствующие соблюдению законности, защите прав и свобод человека, а также определять негативные тенденции, которые могут породить коррупционные правонарушения и другие риски.

Позитивные показатели реализации закона при проведении правового мониторинга (*для кадровой политики важно*) складываются из составляющих:

¹ Тихомиров Ю.А., Павлушкин А.В., Горохов Д.Б., Чеснокова М.Д., Черепанова Е.В., Глазкова М.Е. Об организации и проведении правового мониторинга // Журнал российского права. – 2010. – № 6. – С. 125.

² Лапаева В.В. Методология изучения эффективности действия законодательства в процессе правового мониторинга // Законодательство и экономика. – 2008. – № 10.

– использование норм закона для установления статуса государственных и муниципальных органов власти, разработки положений о них, планов, программ, административных регламентов;

– использование норм закона для определения статуса государственных и муниципальных служащих и разработки должностных регламентов служащих, определения пределов служебного усмотрения, оценки уровня квалификации служащих при вступлении в должность и аттестации¹.

По мнению авторов статьи «Об организации и проведении правового мониторинга», особому анализу подлежат нормы, которые могут способствовать коррупционным нарушениям по следующей типологии:

– формулировка нормы, позволяющая расширительно толковать компетенцию органа власти, должностных лиц;

– предоставление органу власти, должностному лицу чрезмерно широких возможностей усмотрения;

– замена конкретных формулировок об ответственности органа власти и его должностных лиц обобщенными, отсылочными положениями;

– неправомерное расширение требований к субъекту получения государственных и муниципальных услуг по сравнению с нормами закона².

Непринятие надлежащих мер должно рассматриваться как неисполнение должностных обязанностей с возложением на виновных лиц юридической (дисциплинарной) ответственности³. Для эффективности оценки нужно закрепить полномочия за конкретными подразделениями и должностными лицами органов государственной власти, чтобы можно было установить ответственность.

Рассмотрим вышеуказанные четвертую и пятую проблемы реализации политической воли в сфере организации правового

¹ Тихомиров Ю.А., Павлушкин А.В., Горохов Д.Б., Чеснокова М.Д., Черепанова Е.В., Глазкова М.Е. Об организации и проведении правового мониторинга // Журнал российского права. – 2010. – № 6. – С. 129.

² Там же. – С. 130.

³ Там же. – С. 136.

мониторинга более подробно. В целях совершенствования проведения правового мониторинга ученые исследуют понятие эффективности действия законодательства. Процесс определения эффективности действия законодательства разбивается на два этапа:

1) определение правового качества законодательства (т.е. определение конституционно-правовой природы норм, входящих в законодательный акт);

2) изучение эффективности действия законодательства¹.

Только с помощью комплексного и профессионального анализа принимаемых законов и практики их применения можно повысить качество законотворчества и его эффективность². Директор Института регионального развития Т.Д. Зражевская затрагивает вопрос о необходимости принятия Федерального закона «Об общих принципах проведения мониторинга в субъектах Российской Федерации». К числу таких принципов эффективности проведения правового мониторинга она предлагает отнести:

- 1) полноту информации;
- 2) объективность;
- 3) достоверность;
- 4) минимальность числа показателей;
- 5) комплексность;
- 6) декомпозицию.

Ею выделяются также следующие четыре уровня оценки эффективности деятельности субъектов РФ:

- 1) по отраслевым показателям;
- 2) по информационным качественным показателям;
- 3) по информационно-промежуточным показателям (тенденции регионов);
- 4) по верхним выходным показателям для государства (валовой продукт, рождаемость, трудоустройство)³.

¹ Лапаева В.В. Методология изучения эффективности действия законодательства в процессе правового мониторинга // Законодательство и экономика. – 2008. – № 10.

² Горохов Д.Б., Спектор Е.И., Глазкова М.Е. Правовой мониторинг: концепция и организация // Журнал российского права. – 2007. – № 5. – С. 26.

³ Черепанова Е.В. Правовой мониторинг – в действии // Журнал российского права. – 2009. – № 9. – С. 139.

В качестве предложения по совершенствованию законодательства о правовом мониторинге в субъектах Российской Федерации представим *создание общественных советов при органах государственной власти субъектов Российской Федерации*. Основными задачами и функциями общественного совета являются:

- 1) выявление и изучение социально значимых проблем и определение правовых путей их решения;
- 2) организация общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов;
- 3) повышение уровня правового просвещения и образования;
- 4) привлечение широких кругов общественности к решению проблем, стоящих перед органами государственной власти, создание условий для обеспечения прав и свобод человека;
- 5) анализ результатов законодательной деятельности на региональном и местном уровнях;
- 6) разработка предложений по совершенствованию законодательной деятельности и законодательного процесса;
- 7) создание постоянно действующей связи между органами государственной власти субъекта РФ и высшими учебными заведениями;
- 8) оказание помощи законодательным и представительным органам власти субъекта РФ в подготовке докладов о состоянии правового регулирования;
- 9) изучение правоприменительной практики органов судебной власти, прокуратуры, исполнительных органов государственной власти субъекта РФ и органов местного самоуправления;
- 10) подготовка аналитических материалов об итогах законодательной деятельности в субъекте РФ по поручению руководителя законодательного органа государственной власти субъекта РФ;
- 11) осуществление экспертной оценки реализации законов и иных нормативных правовых актов субъекта РФ, определение эффективности их применения;
- 12) организует анкетирование граждан, специалистов-практиков, опросы общественного мнения, тренинги по вопросам совершенствования законодательства.

Состав общественного совета формируется на основе предложений органов государственной власти субъекта РФ, органов местного самоуправления, высших учебных заведений и общественных организаций.

В январе 2010 года в Липецкой области начал свою работу Общественный совет при Липецком областном Совете депутатов. Временные целевые рабочие группы Общественного совета организуют анкетирование граждан, опросы общественного мнения, тренинги специалистов, социологические исследования по заданной тематике. Тематика работы временных целевых рабочих групп разноплановая. Это – прозрачность в деятельности органов государственной власти; насилие в семье; система мер по борьбе с коррупцией; социальное партнерство власти, общества и бизнеса; трудовая занятость молодежи; региональные проблемы системы образования; мониторинг антикоррупционного законодательства; развитие государственной гражданской службы в субъекте РФ; совершенствование предоставления жилищно-коммунальных услуг и другие. Всего запланировано предоставить аналитические и информационные материалы для проведения мониторинга законодательства и правоприменительной практики по 35 вопросам.

Предлагаем в субъектах Российской Федерации создавать *Центры правового мониторинга и Общественные советы по правовому мониторингу*. Формирование федерального законодательства в сфере регулирования правового мониторинга, совершенствование имеющегося законодательства субъектов РФ о правовом мониторинге, привлечение общественности к реализации правового мониторинга позволит эффективно развивать правотворческую деятельность и обеспечивать защиту прав и свобод граждан.

Мониторинг реальной деятельности органов исполнительной власти. Правовой мониторинг призван обеспечивать совершенствование форм, методов реализации кадровой политики на государственной гражданской службе субъектов Российской Федерации и правового статуса субъектов кадровой политики. Например, в ходе проведения мониторинговых исследований распределения функ-

ций и полномочий органов исполнительной власти Калужской области в качестве рекомендаций было предложено увеличение штатной численности и степени структурной обособленности подразделений в органах исполнительной власти Калужской области¹.

Мониторинг реальной деятельности органов исполнительной власти включает в себя анализ деятельности государственного служащего; проведение анализа и самоанализа деятельности государственных предприятий и учреждений², а также анализ эффективности деятельности (реализации полномочий) органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

Исследование объема и качества выполняемых полномочий органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации, включая высший исполнительный орган государственной власти, требуется для совершенствования структуры каждого органа исполнительной власти в субъекте Российской Федерации. Полномочия органа исполнительной власти реализуются непосредственно государственными служащими, которые, в свою очередь, определяют эффективность деятельности органа государственной власти. Оптимизация состава гражданских служащих в органе государственной власти субъекта Российской Федерации является одним из способов модернизации и системы государственного управления, и функционирования органов государственной власти.

Реформирование органов исполнительной власти носит дуалистический характер. Не всегда модернизация государственного управления, предлагаемая федеральным центром, позитивна. Новые федеральные законы и указы: о государственных закупках, об административном реформировании, о пенсионном обеспечении и другие обязывают субъект РФ создавать дополнительные структурные подразделения в структуре органа исполнительной власти субъекта РФ. Для сравнения приведем структуру администрации *Липецкой области*.

¹ Лебедева Е.А. О совершенствовании системы управления в Калужской области // Журнал российского права. – 2010. – № 6. – С. 137.

² Там же. – С. 144.

Необходимо отметить, что единого нормативного акта, регламентирующего структуру исполнительных органов государственной власти Липецкой области и администрации Липецкой области нет. Все данные получены путем проведения анализа следующих документов: распоряжений главы администрации Липецкой области об утверждении квалификационных требований для служащих органов исполнительной власти Липецкой области и администрации Липецкой области от 14 августа 2008 года, закона Липецкой области «О схеме управления Липецкой областью» (с изменениями от 2004 года). В табл. 1 приведен обобщенный анализ структуры администрации Липецкой области на 2005 год (всего 44 основных структурных подразделения).

Таблица 1 – Характеристика структуры администрации Липецкой области на 2005 год

Наименование структурного подразделения администрации Липецкой области	Количество структурных подразделений администрации Липецкой области
Глава администрации	1
Первый заместитель главы администрации	1
Заместитель главы администрации – руководитель представительства администрации Липецкой области	1
Заместитель главы администрации	5
Совет администрации области	По согласованию с главой администрации
Президиум администрации области	По согласованию с главой администрации области
Департамент	3
Управление	24
Комитет	7
Главное управление	2

Наименование структурного подразделения администрации Липецкой области	Количество структурных подразделений администрации Липецкой области
Пресс-служба	1
Комиссия	1
Инспекция	1
Государственная инспекция	1
Отдел	4

Следует отметить, что структура администрации Липецкой области совершенствуется и имеет положительную динамику. Приведем данные о структуре администрации Липецкой области начиная с 1998 года. В Липецкой области, согласно постановлению главы администрации области «О структуре администрации области и схеме управления» от 22.05.98 года, учреждается 29 управлений, 1 комитет, 1 департамент и 7 отделов, а общая численность работников составляет 926 человек. В табл. 2 приведен обобщенный анализ структуры администрации Липецкой области на май 1998 года: всего 38 основных структурных подразделений, но 9 заместителей главы администрации области.

Таблица 2 – Характеристика структуры администрации Липецкой области на 1998 год

Наименование структурного подразделения администрации Липецкой области	Количество структурных подразделений администрации Липецкой области
Глава администрации	1
Первый заместитель главы администрации	1
Заместитель главы администрации	8
Департамент	1
Управление	29
Комитет	1
Отдел	7

В структуре администрации Липецкой области на 9 декабря 1998 года было 9 заместителей главы администрации области, по сравнению с 1994 годом их количество увеличилось почти в 2 раза. Структура администрации Липецкой области характеризовалась наличием большого количества структурных подразделений, особенно управлений. Это порождало дублирование функций. Например, управление продовольственных ресурсов дублировало управление торговли и общественного питания, управление экономики повторяло функции управления плановой политики. Предлагалось объединить указанные управления, упразднив тем самым одну единицу начальника управления, по возможности сократить штат. Это позволило увеличить количество государственных служащих, занимающих ведущие, главные, старшие должности, и уменьшить количество руководящих работников.

В 2005 году количество основных структурных подразделений увеличилось на 6 подразделений. Это связано, как указывалось выше, с мероприятиями по проведению административной реформы и изменением объекта системы управления. Новый объект управления требует больших затрат управленческих ресурсов, включая и материальные (создание экономической зоны, расширение судебной системы, осуществление государственных закупок, административное реформирование, реформирование государственной гражданской службы и т.п.).

В 2007–2008 годах кардинально изменилась структура администрации Липецкой области. Закон Липецкой области «Об органах исполнительной власти Липецкой области» разделил бывшие структурные подразделения на администрацию Липецкой области и исполнительные органы государственной власти Липецкой области. В 2008 году структура администрации Липецкой области включает 6 самостоятельных управлений, 2 отдела, 1 пресс-службу. Органы исполнительной власти Липецкой области включают 27 управлений, 4 комитета, 2 инспекции.

Таким образом, структура управления в сфере государственной службы Липецкой области укрупнилась. Всего насчитывается 38 структурных подразделений. Из них 6 – администра-

ция Липецкой области, 27 управлений – органы исполнительной власти Липецкой области, 4 комитета – органы исполнительной власти Липецкой области, 2 инспекции – органы исполнительной власти Липецкой области. По сравнению с 2005 годом количество структурных подразделений администрации уменьшилось на 5. Следовательно, каждое мероприятие реформы государственного управления влечет за собой увеличение государственных служащих, занятых на указанных участках работы.

Калужская область.

Отметим, что в качестве рекомендаций по результатам правового мониторинга распределения функций и полномочий органов исполнительной власти Калужской области была предложена корректировка штатов профильных исполнительных органов государственной власти Калужской области, в связи со значительным увеличением числа полномочий, передаваемых Российской Федерацией органам государственной власти субъектов Российской Федерации¹, что однозначно подтверждает выводы, указанные выше.

Кардинальные изменения в системе и структуре органов исполнительной власти субъектов РФ (структурные подразделения администраций областей приобретают статус органов исполнительной власти субъектов РФ) не всегда оправданны. Это приводит к увеличению штатной численности государственных служащих.

Тамбовская область.

Законом Тамбовской области «О системе исполнительных органов государственной власти Тамбовской области» от 25 ноября 2005 года устанавливается система исполнительных органов государственной власти Тамбовской области. К ним относятся: администрация Тамбовской области (высший исполнительный орган) и исполнительные органы государственной власти Тамбовской области. Структура исполнительных органов государственной власти Тамбовской области представляет со-

¹ Лебедева Е.А. О совершенствовании системы управления в Калужской области // Журнал российского права. – 2010. – № 6. – С. 137.

бой перечень конкретных органов государственной власти Тамбовской области, входящих в систему органов исполнительной власти Тамбовской области и обеспечивающих реализацию администрацией Тамбовской области возложенных на нее задач и полномочий (статья 4 закона).

Исполнительные органы государственной власти Тамбовской области образуются в форме управлений, комитетов, отделов, инспекций Тамбовской области и *обладают правами юридического лица*. Постановление администрации Тамбовской области от 5 декабря 2005 года № 1108 «О структуре исполнительных органов государственной власти области» закрепляет систему исполнительных органов, представленных в табл. 3.

Таблица 3 – Характеристика структуры исполнительных органов государственной власти Тамбовской области

№ п/п	Наименование органа исполнительной власти	Количество органов власти
1	Администрация, включая секретариат главы администрации области	1
2	Управление	21
3	Комитет	3
4	Инспекция	2

С момента вступления в силу данного нормативного правового акта одиннадцать раз изменялась и редактировалась структура органов исполнительной власти Тамбовской области (за 2005–2009 годы). В среднем изменения в структуру вносились по четыре раза в год. Получается, что реорганизационные мероприятия в системе органов исполнительной власти осуществляются систематически и не являются редкостью.

Курская область. Постановление губернатора Курской области от 6 апреля 2010 года № 91 «Об определении структуры исполнительных органов государственной власти Курской области» (в ред. от 27 мая 2010 года) закрепляет следующую систему исполнительных органов, представленную в табл. 4.

Таблица 4 – Характеристика структуры исполнительных органов государственной власти Курской области

№ п/п	Наименование органа исполнительной власти	Количество органов власти
1	Правительство	1
2	Администрация	1
3	Управление	3
4	Комитет	20
5	Инспекция	3
6	Департамент	2

За период с 2003 года по 2009 год проводилось поэтапное сокращение штатной численности администрации Курской области. С марта 2005 года действует новая управленческая модель¹. С 1 декабря 2006 года вступил в силу новый Реестр должностей государственной гражданской службы Курской области, и была проведена оптимизация структуры и штатной численности исполнительных органов государственной власти Курской области, сокращено 10% должностей работников органов исполнительной власти.

С 2005 года в структуру исполнительных органов государственной власти Курской области вносились изменения 16 раз: в 2005 году – 9 раз, в 2006 году – 3 раза, в 2007 году – 4 раза, в 2008 году – 2 раза, в 2009 году – 1 раз, в 2010 году – 2 раза. Фактически раз в квартал происходит оптимизация структуры исполнительных органов государственной власти.

Орловская область. Систему и структуру исполнительных органов государственной власти Орловской области регулируют два основных нормативных правовых акта:

– закон Орловской области «О Правительстве и системе органов исполнительной государственной власти Орловской области» от 17 марта 2009 года (в ред. от 8 сентября 2009 года, 11 ноября 2009 года, 8 июня 2010 года);

¹ Об областной программе «Развитие государственной гражданской службы Курской области (2009–2013 годы): постановление администрации Курской области от 22 декабря 2009 года № 449.

– указ губернатора Орловской области от 18 марта 2009 года № 73 «О структуре исполнительных органов государственной власти Орловской области»¹.

В соответствии с законом Орловской области «О Правительстве и системе органов исполнительной государственной власти Орловской области» от 17 марта 2009 года в систему исполнительных органов государственной власти Орловской области входят правительство Орловской области и органы исполнительной государственной власти специальной компетенции. К исполнительным органам государственной власти специальной компетенции относятся: аппарат губернатора и правительства области, департаменты Орловской области и управления Орловской области. *Данные исполнительные органы обладают правами юридического лица.*

Департаменты области осуществляют функции по выработке региональной политики, нормативного правового регулирования, а также правоприменительные функции в установленной сфере деятельности. Управления области осуществляют правоприменительные функции, функции нормативного правового регулирования, контроля и надзора в установленной сфере деятельности.

Эти документы закрепляют систему и структуру исполнительных органов, представленных в табл. 5.

Таблица 5 – Характеристика структуры исполнительных органов государственной власти Орловской области

№ п/п	Наименование органа исполнительной власти	Количество органов власти
1	Правительство	1
2	Аппарат губернатора и правительства области	1
3	Управление	30
4	Департамент	7

¹ О структуре исполнительных органов государственной власти Орловской области: указ губернатора Орловской области от 18 марта 2009 года № 73 (в ред. от 26 марта 2009 года, 15 мая 2009 года, 1 июня 2009 года, 19 октября 2009 года, 30 декабря 2009 года, 27 января 2010 года).

Воронежская область. Закон Воронежской области «О системе исполнительных органов государственной власти Воронежской области» от 30 сентября 2008 года (в ред. от 27 марта 2009 года) определяет систему исполнительных органов государственной власти Воронежской области, которая состоит из правительства, отраслевых органов исполнительной власти, контрольных и иных исполнительных органов государственной власти Воронежской области. Закрепляются нормативными правовыми актами области система и структура исполнительных органов, представленные в табл. 6.

Таблица 6 – Характеристика структуры исполнительных органов государственной власти Воронежской области

№ п/п	Наименование органа исполнительной власти	Количество органов власти
1	Правительство, включая аппарат губернатора и правительства области	1
2	Управление	15
3	Инспекция	4
4	Департамент	11
5	Отдел	1

Правительство Воронежской области является высшим постоянно действующим исполнительным органом государственной власти Воронежской области и возглавляется губернатором Воронежской области.

Указ губернатора Воронежской области¹ расширяет классификацию и уточняет структуру исполнительных органов государственной власти Воронежской области. Все исполнительные

¹ О структуре исполнительных органов государственной власти Воронежской области: указ губернатора Воронежской области от 19 марта 2009 года № 163-у (в ред. от 26 марта 2009 года, 30 марта 2009 года, 30 апреля 2009 года, 25 февраля 2010 года).

органы государственной власти делятся на четыре блока: экономический (департамент экономического развития Воронежской области), производственный (департамент аграрной политики Воронежской области), социальный (департамент труда и социального развития Воронежской области) и блок иных исполнительных органов государственной власти (управление делами Воронежской области, управление ЗАГС Воронежской области). Нормативными правовыми актами не определяется, являются ли исполнительные органы государственной власти Воронежской области юридическими лицами.

ГЛАВА 5. ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ КАДРОВОЙ ПОЛИТИКИ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЕ

5.1. Виды кадровых технологий, применяемых на государственной гражданской службе

В современной литературе технологический взгляд на власть предполагает алгоритмизированное видение окружающего, ориентацию на решение проблем, направленность не только на настоящее, но и на будущее ее состояние¹. Государственное управление, осуществляемое в границах системы государственной гражданской службы, подразумевает под собой применение эффективных, оправдавших себя и в частном бизнесе, и в практике деятельности органов власти зарубежных стран «управленческих технологий», или так называемых кадровых технологий. Названия представленных инструментов реализации кадровой работы, а в целом и кадровой политики, варьируются. Думается, подобный подход совершенно обоснован. Ведь исследование кадровых технологий является предметом социологической науки, менеджмента, отчасти юридической науки.

Предлагается применение таких современных кадровых технологий, как:

- технология проведения ежегодных собраний трудовых коллективов с целью обсуждения кадровой проблемы;
- внедрение в жизнь кадрового планирования и кадрового менеджмента;
- заключение кадрового соглашения между профсоюзами, работодателем и государством, предусматривающего определение кадрового состава, подготовку и повышение квалификации, пополнение и сокращение кадров;

¹ Колчина В.С. Политико-управленческие решения: особенности подготовки, принятия и реализации органами власти // Вестник ПАГС. – 2006. – № 11. – С. 73.

– формирование кадрового заказа государству на подготовку необходимых кадров¹.

Административное право касается исследования сущности кадровых технологий, не упоминая об этом. Просто институт государственной службы предполагает изучение таких вопросов, как проведение конкурсной процедуры на замещение вакантной должности государственной гражданской службы, аттестации государственных гражданских служащих, квалификационного экзамена, формирование резерва кадров, осуществление подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных гражданских служащих.

Статья 60 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» декларирует принципы и приоритетные направления формирования кадрового состава гражданской службы:

1. Формирование кадрового состава гражданской службы в государственном органе обеспечивается на основе следующих принципов:

- 1) назначение на должность гражданской службы гражданских служащих с учетом их заслуг в профессиональной служебной деятельности и деловых качеств;
- 2) совершенствование профессионального мастерства гражданских служащих.

Приоритетными направлениями формирования кадрового состава гражданской службы являются:

- 1) профессиональная подготовка гражданских служащих, их переподготовка, повышение квалификации и стажировка в соответствии с программами профессионального развития гражданских служащих;
- 2) содействие должностному росту гражданских служащих на конкурсной основе;
- 3) ротация гражданских служащих;

¹ Сурмин Ю.П. Концептуально-методологические аспекты современной кадровой политике в Украине // Право и управление: XXI век: интернет-журнал. – 2008. – № 1(2).

4) формирование кадрового резерва на конкурсной основе и его эффективное использование;

5) оценка результатов профессиональной служебной деятельности гражданских служащих посредством проведения аттестации или квалификационного экзамена;

6) применение современных кадровых технологий при поступлении на гражданскую службу и ее прохождении.

Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» предусматривает именно эти кадровые технологии, предоставляя им право существовать в легальном порядке. По сути, данный федеральный закон, закрепляя четко очерченный перечень кадровых процедур, ограничивает органы государственной власти в творческом использовании других кадровых технологий. Причем кадровые технологии внедряются в органах государственной власти субъектов Российской Федерации строго на основании федеральных нормативных правовых актов.

Применение термина «кадровые технологии» в административно-правовой науке, на наш взгляд, не совсем точно отражает их роль в правовом регулировании государственной гражданской службы и кадровой политики. Технология [гр. *techne* искусство, мастерство + *логия*] – это совокупность методов обработки, изготовления, измерения состояния, свойств, формы материала в процессе производства¹. Используя лингвистический анализ слова технология, выскажем некоторые замечания по поводу его неоправданного использования в понятийно-категориальном аппарате административного права, дополнительно, и в законодательстве о государственной гражданской службе.

Первое. Технология – это способ реализации людьми конкретного процесса². Технология применяется в производствен-

¹ Иллюстрированный словарь иностранных слов /авт.-сост. Е.А. Гришина. – М.: АСТ: Астрель, 2008. – С. 263.

² Колчина В.С. Политико-управленческие решения: особенности подготовки, принятия и реализации органами власти // Вестник ПАГС. – 2006. – № 11. – С. 72.

ном процессе, а, как известно, управление кадровым потенциалом на государственной гражданской службе – это не процесс обработки, измерения состояния и свойств материала. Материалом в данном случае выступает кадровый состав органа государственной власти. Конечно, можно поставить знак тождества между обычным материалом и человеческими ресурсами, но, именно, духовная и интеллектуальная составляющие отделяют человеческий потенциал от вещей материального мира. С глубоким уважением необходимо относиться к кадрам органов государственной власти и в процессе их профессиональной служебной деятельности, и в сфере правового регулирования их оценки, ротации, карьерного роста.

Второе. Некорректность использования этого термина объясняется и тем, что технология – это унифицированная совокупность действий, направленных на достижение конкретного результата. Тут явно обнаруживается схематизм, который многое упрощает, и в то же время действует в ущерб развитию кадрового потенциала органов государственной власти. Использовать трафаретные рамки в отношении индивидуумов, по крайней мере, не оправданно. Кстати, вполне может существовать кадровая техника, как совокупность навыков и приемов в кадровой работе, наподобие музыкальной техники, техники стихосложения, спортивной техники. Владение соответствующим видом техники позволяет совершенствовать профессиональные навыки и с помощью критериев, по которым техника и оценивается, определять результативность профессиональной служебной деятельности гражданских служащих. Но под техникой деятельности гражданского служащего в законодательстве понимается его профессионализм. Значит, использование слова «техника», в правовом смысле, невозможно.

Третье. Закон не терпит суесть (хотелось бы таким образом перефразировать общеизвестное крылатое выражение). Несмотря на это, в нормативные правовые акты о государственной гражданской службе «врываються» подобные необдуманные терминологические обороты. Рассмотрим лингвистическое значение слова «процедура». Процедура [лат.

procedure продвигаться] – официально установленный порядок действий при обсуждении, ведении какого-либо дела¹. Вполне юридический термин, на наш взгляд. С одной стороны, показывает, что закреплено в нормативном порядке, с другой – описывает порядок действий субъектов правоотношений. Поэтому ближе всего к сущности кадровых явлений, происходящих в органах государственной власти, словосочетание «кадровая процедура». Ее понятие было представлено в предыдущих главах исследования.

Внесение изменений в Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» относительно регламентации перечня кадровых процедур с указанием их наименований, а также возможности его расширительного толкования позволит органам государственной власти Российской Федерации творчески, непредубежденно и не формально их реализовывать. Тем более, некоторые кадровые процедуры влияют и на качество кадрового состава, и на стимулирование деятельности гражданских служащих.

Расширительное толкование перечня кадровых процедур дополнительно разрешит органам государственной власти субъекта Российской Федерации в собственном законе о гражданской службе представить описание кадровых процедур, не вошедших в федеральный перечень. Показать особенности их внедрения и т.п. Например, закон Липецкой области «О мониторинге нормативных правовых актов Липецкой области», принятый впервые в законотворческой практике Российской Федерации, обнаружил огромный потенциал в правоприменении. С помощью него отслеживается практика деятельности органов государственной власти, причем представителями общественности, даются рекомендации по совершенствованию мероприятий, проводимых властными структурами. Диалог общества и власти со свойственной ему позитивной направленностью возможен в качестве серьезного до-

¹ Иллюстрированный словарь иностранных слов / авт.-сост. Е.А. Гришина. – М.: АСТ: Астрель, 2008. – С. 202.

полнения указанных поправок в законодательство о гражданской службе.

К перечню кадровых процедур, исходя из толкования законодательства о государственной службе, относятся:

- конкурс;
- аттестация;
- квалификационный экзамен;
- комплектование резерва кадров в органе государственной власти субъекта Российской Федерации;
- подготовка, переподготовка, повышение квалификации гражданских служащих;
- оценка профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих.
- обеспечение должностного роста гражданских служащих;

А определение показателей эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности – это кадровая технология.

В научной и учебной литературе используется термин «кадровое отношение». В теории права «отношение» определяется как категория, обозначающая различные виды совместного существования объектов любой природы¹. Отношение определяется также как взаимоположение обособленных предметов, явлений, возможное в силу их общей природы и основывающееся на их свойствах².

В социальной сфере отношения делятся на различные виды активности и пассивности людей. Поэтому в обществе могут возникать или не возникать, развиваться и исчезать не правоотношения, а связи (зависимости) между субъектами права³. Дается понятие «деятельности» – это творческая активность субъекта. Индивиды и общности нередко вынуждены выполнять ука-

¹ Марюшкин М.Г. О методологии юридических исследований // Вестник Российской правовой академии. – 2007. – № 1. – С. 6.

² Протасов В.Н. Принцип действия права // Вестник Российской правовой академии. – 2008. – № 1. – С. 6.

³ Марюшкин М.Г. Указ. соч. – С. 7.

зания, которые являются результатом текущего, актуально совершающегося творчества (деятельности) руководителя¹.

Следует отметить, что кадровая политика в органах государственной власти субъекта Российской Федерации зачастую ограничивается проведением конкурсного отбора на замещение вакантных должностей государственной гражданской службы, аттестаций, повышения квалификации государственных гражданских служащих и формированием резерва кадров. Проведение квалификационных экзаменов для присвоения классов чин только внедряется в практику работы органов государственной власти субъектов РФ. Федеральный закон РФ «О государственной гражданской службе» обязывает кадровые службы организовывать квалификационные экзамены. Квалификационный экзамен государственного служащего, проводящийся по его инициативе, редкость в деятельности органов власти. Планирование карьеры сужается до процедуры формирования кадрового резерва и переподготовки, повышения квалификации чиновников. Никакой речи об индивидуальном планировании карьеры не ведется. Работа с кадровым резервом формальна. Конкурсы на замещение должностей гражданской службы в органы законодательной власти субъекта РФ, как уже указывалось, вообще не проводятся. Поэтому в исследовании автор сконцентрирует внимание на процедурах проведения конкурса в органах государственной власти.

Прописанные в законодательных нормах кадровые технологии – конкурсное замещение должностей, аттестация, квалификационный экзамен, резерв, ротация и другие – применяются неэффективно².

Применение кадровых технологий должно осуществляться на основе общей выработанной идеологии государственных служащих³.

¹ Марюшкин М.Г. О методологии юридических исследований // Вестник Российской правовой академии. – 2007. – № 1. – С. 8.

² Турчинов А.И. Кадровая безопасность России: постановка проблемы // Государственная служба. – 2010. – № 4. – С. 20.

³ Усольцева О.А. Современные особенности обучения чиновников в системе дополнительного образования // Социология власти. – 2009. – №1. – С. 205.

5.1.1. Конкурсные процедуры

Наем и расстановка кадров являются одними из самых важных и эффективных инструментов формирования органа государственной власти и иных государственных организаций¹. Проведение конкурсов относится к кадровым технологиям системы работы с кадровым потенциалом органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Конкурс – это одна из методик отбора персонала в целом. В данном параграфе проведем анализ механизма проведения конкурса на замещение вакантных должностей государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации.

Концепция реформирования государственной службы была официально утверждена Указом Президента РФ 19 ноября 2002 года № 1336 в форме федеральной программы «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003 – 2005 годы)». Данная программа явилась результатом кропотливой работы над Концепцией реформирования системы государственной службы Российской Федерации, утвержденной Президентом Российской Федерации 15 августа 2001 года № Пр-1496. Концепция в области кадровой политики предусматривает несколько приоритетных направлений развития:

- формирование эффективного механизма подбора кадрового состава государственной службы и работы с ним;
- совершенствование программ подготовки и профессионального развития государственных служащих;
- обновление и ротация состава государственных служащих;
- формирование кадрового резерва и обеспечение его эффективного использования;
- объективная оценка результатов деятельности государственных служащих, в первую очередь при проведении аттестации или квалификационного экзамена.

¹ Зайцева Т.В. Кадровый потенциал государственной организации: методы комплектования и профессиональной расстановки кадров // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2010. – № 1. – С. 180.

Предполагается реализация указанных в Концепции приоритетных направлений развития в сфере кадровой политики с помощью использования современных кадровых технологий и механизмов кадровой политики. К сожалению, Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и принятые во исполнение его Указы Президента Российской Федерации свидетельствуют о несколько обратной ситуации. На примере регламентации порядка проведения конкурса на замещение вакантной должности государственной гражданской службы, аттестации, квалификационного экзамена государственных служащих постараемся обосновать наши выводы.

Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27 июля 2004 года предоставил обширные полномочия нанимателю в вопросах отбора и ротации персонала управления в органах государственной власти. На конкурсной основе согласно статье 22 закона должно замещаться большинство должностей государственной гражданской службы, включающих должности «обеспечивающих специалистов», «специалистов», отдельные должности «руководителей», назначаемых на неопределенный срок.

Вместе с тем, наниматель вправе принять решение о назначении претендентов на должности, относящиеся к группе младших должностей гражданской службы, без проведения конкурса (секретари государственной гражданской службы 1,2,3 классов, категория должностей «обеспечивающие специалисты»). Закон о гражданской службе в обязательном порядке предусматривает проведение конкурсов на замещение вакантных должностей: 1) «специалистов» высшей, главной, ведущей и старшей групп должностей; 2) «обеспечивающих специалистов» главной, ведущей и старшей групп должностей. С одной стороны, персонал управления на большинство должностей должен отбираться на основании конкурса, с другой – факультативные и обязательные основания, позволяющие не проводить данную процедуру, значительно сужают круг должностей, замещаемых по конкурсу. Например, замещение младших должностей государственной службы, замещение должностей, предполагающих допуск к го-

сударственной тайне, перевод на другую должность в результате сокращения должностей, по состоянию здоровья, замещение должностей категории «руководители» и другие случаи.

Конкурс заключается в оценке профессионального уровня претендентов на замещение должности гражданской службы, их соответствия установленным квалификационным требованиям к должности гражданской службы. Закон о гражданской службе устанавливает следующие квалификационные требования: 1) к уровню профессионального образования, 2) стажу гражданской службы (государственной службы иных видов) или стажу (опыту) работы по специальности, 3) профессиональным знаниям и навыкам. На должности гражданской службы категорий «руководители», «помощники (советники)», «специалисты» всех групп должностей гражданской службы, а также категорий «обеспечивающие специалисты» главной и ведущей групп должностей гражданской службы должны назначаться лица, имеющие высшее профессиональное образование. Для замещения должностей обеспечивающих специалистов старшей и младшей групп должностей необходимо наличие среднего профессионального образования, соответствующего направлению деятельности. На формирование мотивации к поступлению на государственную службу, прежде всего, влияют способности, внутренний склад личности, психологические особенности, система ценностей человека¹.

Вступление в должность, как правило, связано с получением различных материальных и нематериальных благ, а это не может не влиять на личные качества государственных служащих². Конкурсы на замещение вакантных должностей государственной гражданской службы должны проводиться с соблюдением требований антикоррупционного законодательства.

¹ Филаткина М. Госслужащие: мотивы выбора места работы // Человек и труд. – 2010. – № 8. – С. 64–65.

² Касаева Т.В. Правовая культура государственных служащих как фактор повышения ответственности перед обществом // Государственная власть и местное самоуправление. – 2010. – № 4. – С. 37.

В США коррупционными признаются сделки между любыми лицами по поводу устройства на федеральную государственную службу. Исключение составляет деятельность специальных агентств по найму, имеющих разрешение участвовать в наборе на государственную службу¹.

Система привлечения персонала в органы государственной власти должно протекать по важным направлениям:

- поиск претендентов;
- отбор лучших кандидатов;
- установление грамотных государственно-служебных отношений².

Выделяют три направления отбора кандидатов и соответствующие им три основных блока критериев:

- проверка на непротиворечие интересам органа государственной власти;
- проверка профессиональной компетентности;
- сопоставление характеристик соискателя с характеристиками идеального исполнителя для данной должности (рабочего места)³.

Методика проведения конкурса.

Организация и проведение конкурсов в субъектах Российской Федерации осуществляются на основании положений федерального законодательства о государственной гражданской службе и собственных нормативных правовых актов. Это – законы субъектов Российской Федерации о государственной гражданской службе, методики проведения конкурса на замещение вакантной должности гражданской службы, порядки работы конкурсной комиссии по проведению конкурса на замещение вакантных должностей, административные регламенты проведения конкурсов.

¹ Бочарников И.В. Зарубежный опыт противодействия коррупции // Государственная власть и местное самоуправление. – 2008. – № 9. – С. 16–17.

² Зайцева Т.В. Кадровый потенциал государственной организации: методы комплектования и профессиональной расстановки кадров // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2010. – № 1. – С. 183.

³ Там же.

Методики проведения конкурса на замещение вакантной должности гражданской службы действуют во многих субъектах Российской Федерации¹. В Белгородской и Воронежской областях приняты административные регламенты по проведению конкурса на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Белгородской области². В Тамбовской области утвержден Порядок работы конкурсной комиссии по проведению конкурса на замещение вакантных высших должностей государственной гражданской службы Тамбовской области в исполнительных органах государственной власти Тамбовской области³.

Отметим, что в нормативных документах субъектов Российской Федерации в зависимости от их наименования и вида различным образом регламентируется порядок организации, проведения конкурсов на замещение вакантных должностей гражданской службы.

Порядок работы конкурсной комиссии закрепляет процедуру заседания конкурсной комиссии, особенно оценку кандидатов и вынесение решения (подведение итогов)⁴.

¹ Методика проведения конкурса на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Воронежской области и формирования кадрового резерва в администрации области и исполнительных органах государственной власти области, утв. постановлением администрации Воронежской области от 14 сентября 2006 года № 751; Методика проведения конкурса на замещение вакантной должности государственной гражданской службы в органах исполнительной власти, государственных органах области, утв. распоряжением губернатора Белгородской области от 12 июля 2010 года № 424-р.

² Административный регламент проведения конкурса на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Белгородской области, утв. постановлением Правительства Белгородской области от 29 сентября 2006 года № 202-пп.

³ Порядок работы конкурсной комиссии по проведению конкурса на замещение вакантных высших должностей государственной гражданской службы Тамбовской области в исполнительных органах государственной власти области, утв. постановлением администрации Тамбовской области от 1 июля 2005 года № 581.

⁴ О порядке работы комиссии по проведению конкурсов на замещение вакантных должностей государственной гражданской службы в исполнительных органах государственной власти специальной компетенции Орловской области, утв. указом губернатора Орловской области от 3 июня 2009 года № 156.

Методика определяет порядок проведения конкурсных процедур и порядок оценки профессионального уровня кандидатов при проведении конкурсов в органах исполнительной власти субъекта Российской Федерации. Применение методики обеспечивает:

- соблюдение права граждан на равный доступ к государственной гражданской службе;

- право государственных гражданских служащих, замещающих должности государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации, на должностной рост на конкурсной основе;

- отбор кандидатов, наиболее подходящих для замещения вакантных должностей гражданской службы, из общего числа кандидатов, соответствующих квалификационным требованиям.

Административный регламент по проведению конкурса на замещение вакантной должности государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации. Некоторые субъекты Российской Федерации используют административные регламенты для более конкретного правового регулирования конкурсной процедуры¹. Организация и проведение конкурса на замещение вакантной должности государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации рассматриваются в качестве *государственной функции* органа государственной власти. Исполнение государственной функции реализуется через кадровую службу высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

¹ Административный регламент администрации Воронежской области на исполнение государственной функции по организации и проведению конкурса на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Воронежской области и (или) на формирование кадрового резерва Воронежской области, утв. постановлением администрации Воронежской области от 22 января 2008 года № 34; Административный регламент проведения конкурса на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Белгородской области, утв. постановлением Правительства Белгородской области от 29 сентября 2006 года № 202-пп.

Порядок исполнения государственной функции по организации и проведению конкурса включает в себя:

- 1) порядок информирования о государственной функции:
 - где, каким образом размещается информация о конкурсе, каким способом передается потребителям услуги, номера справочных телефонов, каково содержание информации об исполнении государственной функции¹;
 - место информирования (график приема потребителей услуги);
 - порядок информирования по телефону;
 - технические характеристики помещений, где предоставляется данная услуга;
 - документы, необходимые для участия в исполнении государственной функции;
- 2) условия и сроки исполнения государственной функции:
 - порядок приема документов;
 - классификация документов, выдаваемых от имени органа государственной власти, предоставляющего государственную услугу;
 - продолжительность приема и времени ожидания в очереди;
- 3) основания отказа в исполнении государственной функции;
- 4) условия предоставления государственной услуги (бесплатно);
- 5) описание административных процедур при исполнении государственной функции:
 - основание для объявления конкурса;
 - права и обязанности ответственного должностного лица за организацию процедуры конкурса;
 - виды управленческих решений, принимаемых представителем нанимателя по окончанию приема документов на конкурс;

¹ Иными словами, примерный текст объявления о проведении конкурса на замещение вакантной должности государственной гражданской службы.

- проведение собственно конкурсных процедур (индивидуальное собеседование, экзамен, тестирование, написание рефератов и др.);
- порядок вынесение решения конкурсной комиссией;
- виды инстанций досудебного урегулирования спора по поводу проведения конкурса.

Встречаются определенные неясности и противоречия в подобных административных регламентах. Например, в административном регламенте администрации Воронежской области для подтверждения состояния здоровья кандидата на государственную должность гражданской службы принимают участие строго определенные медицинские учреждения. Они проводят медицинский осмотр граждан. Это правило распространяется на местных жителей, а для иногородних граждан осмотр нарколога, психотерапевта, пульмонолога возможен только в государственных учреждениях здравоохранения по месту жительства.

Возникают вопросы о правомерности включения данных требований применительно к лицам, участвующим в конкурсе. Для участия в конкурсе необходимо предоставить определенный пакет документов, включая справку о состоянии здоровья установленной федеральным законом формы. Никакие другие документы о состоянии здоровья, выдаваемые конкретными медицинскими учреждениями, а, тем более, дополнительные медицинские осмотры конкурсантов не требуются. Использование словосочетания «медицинский осмотр» неприменимо в подзаконном нормативном правовом акте, да еще субъекта Российской Федерации. Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» применяет термин «диспансеризация». Медицинский осмотр и диспансеризация как медицинские термины различны по своему содержанию.

Несмотря на подобные различия в толковании преобладающей роли диспансеризации, административный регламент закрепляет необходимость и неотвратимость прохождения конкурсантами медицинского осмотра согласно пункту 2.1.6 административного регламента. Он предусматривает представление документа об отсутствии у гражданина заболевания, препятст-

вующего поступлению на гражданскую службу или ее прохождению. Форма медицинского заключения утверждается Временным положением о порядке медицинского обследования граждан, изъявивших желание участвовать в конкурсе на замещение вакантной должности гражданской службы Воронежской области либо на включение в кадровый резерв. Это положение опубликовано в приложении к закону Воронежской области «О государственной гражданской службе Воронежской области» от 26 мая 2005 года.

А если кандидаты на замещение вакантной должности государственной гражданской службы предъявят медицинское заключение государственного медицинского учреждения установленной федеральными нормативными правовыми актами формы, выданное по месту жительства лица, проживающего в Воронеже? Либо иногородний гражданин представит справку о состоянии здоровья установленной формы, но выписанную негосударственным медицинским учреждением, имеющим право выдавать подобные справки? В этом случае конкурсная комиссия (представители кадровой службы) не будет принимать такие документы или конкурсная комиссия будет отказывать в рассмотрении поданных документов? Ни то, ни другое согласно действующему законодательству о государственной гражданской службе сделать невозможно.

Пункт 2.3.1 административного регламента своим содержанием подтверждает формирование юридической коллизии и незаконность пункта 2.6.1 административного регламента. В качестве основания отказа в исполнении государственной функции является наличие заболевания, препятствующего поступлению на государственную службу или ее прохождению и подтвержденного заключением медицинского учреждения. *Порядок прохождения диспансеризации, перечень таких заболеваний и форма заключения медицинского учреждения* устанавливаются *Правительством Российской Федерации*.

С точки зрения органа государственной власти, чтобы обезопасить себя от конкурсантов, представивших подложные документы, подобные требования уместны, но только в случае,

если у конкурсной комиссии возникли вопросы в объективности справки о состоянии здоровья. Насколько указанные положения административного регламента нарушают конституционное право гражданина на медицинское обслуживание? Думается, их можно включить в административный регламент с оглядкой на соответствующее законодательство.

Особенности административных регламентов проведения конкурса на замещение вакантной должности государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации:

- нормативное закрепление методов оценки конкурсных процедур и их общих значений (баллы, проценты, доли);
- отсутствие четкого и детального описания критериев оценки конкурсных процедур, особенно тестирования профессиональных знаний, умений и навыков конкурсантов (при наличии общих «пороговых» значений и баллов);
- конкретизация и последовательное обозначение управленческих действий сотрудников кадровой и иных служб органа государственной власти субъекта Российской Федерации, участвующих в организации и проведении конкурсов;
- вариативность и сочетание методов оценки конкурсантов;
- официальное деление конкурса на замещение вакантной должности государственной гражданской службы на два этапа;
- наделение кадровой службы в органе государственной власти субъекта Российской Федерации обширными полномочиями по организации и проведению конкурсов;
- формализация полномочий и роли конкурсной комиссии, если центральным субъектом кадровой политики при проведении конкурса выступают кадровая служба и ее сотрудники в качестве единственных ответственных исполнителей;
- отсутствие конкретизированных оснований юридической ответственности кадровой службы в лице ее руководителя и соответствующих исполнителей за ненадлежащее проведение (организацию) конкурсов и отдельных конкурсных процедур (тестирования).

Целесообразно в должностном регламенте сотрудника кадровой службы, отвечающего за обработку, оценку и ввод тестов,

предусмотреть правовые основания наступления дисциплинарной ответственности и меры взыскания, именно, за ненадлежащую обработку, оценку и ввод тестовых заданий. Соответственно, в должностном регламенте руководителя кадровой службы, начальника отдела закрепить конкретные меры дисциплинарных взысканий за ненадлежащее осуществление контроля за организацией и проведением конкурсного тестирования. Внести указанные должности государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации в перечень должностей, подверженных коррупционным рискам, что позволит более оперативно и в соответствии с действующим законодательством о противодействии коррупции применять такое дисциплинарное взыскание, как увольнение.

*Конкурс в соответствии с нормативными документами проводится в два этапа*¹. На этом этапе проведения конкурса принимают участие несколько субъектов. Высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации в лице кадровой службы и руководителей структурных подразделений; органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации в лице их руководителей; граждане или гражданские служащие, изъявившие желание участвовать в конкурсе на замещение вакантной должности гражданской службы.

В каждом субъекте Российской Федерации формируется собственное видение полномочий и роли в организации и проведении конкурса вышеуказанных субъектов кадровой политики. Некоторые субъекты Российской Федерации большую часть организационных и управленческих функций возлагают на конкурсную комиссию.

Конкурсная комиссия становится центральным субъектом кадровой политики при осуществлении всех конкурсных проце-

¹ Методика проведения конкурса на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Воронежской области и формирования кадрового резерва в администрации области и исполнительных органах государственной власти области, утв. постановлением администрации Воронежской области от 14 сентября 2006 года № 751.

дур. На нее также возлагается определенная ответственность за результаты исполнения функции, связанной с формированием и ротацией кадрового потенциала органа государственной власти. Вопрос о коррупционных рисках в деятельности конкретных исполнителей функции проведения конкурса на замещение вакантной должности гражданской службы (сотрудников кадровой службы) смягчается. Конкурсная комиссия в данном случае ответственна за результаты тестирования, конкурсного экзамена и т.п. Например, рабочей группе конкурсной комиссии поручается проверка тестовой информации¹. Думается, подобный подход наиболее объективен и прозрачен, хотя имеются и определенные минусы в содержании соответствующих нормативных правовых актов: прежде всего, отсутствие детализации полномочий сотрудников кадровой службы.

Другие субъекты Российской Федерации, конкретизируя последовательность действий сотрудников кадровой службы при организации и проведении конкурса, делают их ответственными за выполнение данной государственной функции². Отдельные сотрудники кадровой службы становятся главными фигурантами в процессе организации и проведения конкурса. Соответственно, их деятельность подвергается коррупционным рискам, несравнимо большим, чем в случае, когда конкурсная комиссия принимает участие во многих оценочных процедурах. Исполнитель государственной функции выполняет полномочия, начиная от сбора документов и их анализа, завершая оценкой ответов на тесты и участия в заседании конкурсной комиссии.

¹ Методика проведения конкурса на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Воронежской области и формирования кадрового резерва в администрации области и исполнительных органах государственной власти области, утв. постановлением администрации Воронежской области от 14 сентября 2006 года № 751.

² Административный регламент проведения конкурса на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Белгородской области, утв. постановлением правительства Белгородской области от 29 сентября 2006 года № 202-пп.

Рассмотрим полномочия (права) каждого из представленных субъектов на первом этапе проведения конкурса.

Представитель нанимателя принимает начальные и важные решения, порождающие у других субъектов права и обязанности. К ним относятся решения:

- о создании конкурсной комиссии;
- о проведении конкурса при наличии вакантной должности гражданской службы, замещение которой должно происходить в конкурсном порядке.

Решение представителя нанимателя, как правило, основывается на заявке руководителей исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, структурного подразделения высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации на проведение конкурса. Обычно к заявке прилагаются копия утвержденного должностного регламента, перечень вопросов для проведения конкурсного экзамена или тестирования и список независимых экспертов.

Формирование конкурсных комиссий в органах государственной власти сходно во многих субъектах Российской Федерации. Приглашение независимых экспертов осуществляется, как правило, кадровой службой высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации. В нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации присутствуют положения, согласно которым даже структурные подразделения вправе подбирать в состав комиссии независимых экспертов¹. На наш взгляд, такая ситуация неправильна, она может создать конфликтную ситуацию и стать коррупционно опасной.

¹ См.: Методика проведения конкурса на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Воронежской области и формирования кадрового резерва в администрации области и исполнительных органах государственной власти области, утв. постановлением администрации Воронежской области от 14 сентября 2006 года № 751.

Другой проблемой в организации деятельности конкурсных комиссий являются неурегулированные законодательством моменты:

- создание единой конкурсной комиссии для всех органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, включая высший исполнительный орган государственной власти;
- создание в каждом исполнительном органе государственной власти субъекта Российской Федерации своей собственной конкурсной комиссии;
- создание в органе государственной власти субъекта Российской Федерации нескольких конкурсных комиссий для различных категорий и групп должностей гражданской службы.

Разночтения Указа Президента Российской Федерации «О конкурсе...» в субъектах Российской Федерации обусловлены сложностью системы органов исполнительной власти, заключающейся в множественности органов исполнительной власти и специфичности их правового статуса. Правовое положение органов исполнительной власти в субъектах Российской Федерации разнородно. Во многих субъектах Российской Федерации органы исполнительной власти позиционируются как самостоятельные юридические лица. Соответственно, формирование единой конкурсной комиссии нецелесообразно и противоречит содержанию их правового статуса. В иных субъектах Российской Федерации органы исполнительной власти наделяются так называемыми «правами юридического лица», что способствует формированию дуального характера их правового статуса. В этом случае представляется возможным создание единой конкурсной комиссии. Проблема правового закрепления статуса публичного юридического лица серьезным образом, причем негативно, сказывается на кадровой политике и кадровой работе в исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации.

Создание в органе государственной власти субъекта Российской Федерации нескольких конкурсных комиссий для различных категорий и групп должностей гражданской службы влечет за собой усложнение в организации и процедуры проведения конкурсов, требует наличия большого штата сотрудников кад-

ровой службы, вариативных подходов к оценке конкурсантов, хотя, некоторые субъекты Российской Федерации используют предоставленное право на создание нескольких конкурсных комиссий для различных категорий и групп должностей гражданской службы¹. Дифференциация конкурсных комиссий обычно происходит по группам должностей гражданской службы. Прежде всего, постоянно действующие конкурсные комиссии формируются для проведения конкурсов на замещение высших должностей государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации.

Особенности деятельности конкурсной комиссии по проведению конкурса на замещение вакантных высших должностей государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации:

- указание статуса комиссии как постоянно действующей;
- неограниченное время рабочего заседания комиссии, но не более 8 часов в сутки;
- формулировка этических требований к поведению членов комиссии;
- внедрение поименного голосования.

На кадровую службу высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации возлагается на первом этапе конкурсной процедуры довольно-таки большой объем организационных полномочий по обеспечению деятельности комиссии:

- подготовка распоряжения высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации об объявлении конкурса;
- включение в состав конкурсной комиссии руководителя исполнительного органа государственной власти субъекта

¹ Порядок работы конкурсной комиссии по проведению конкурса на замещение вакантных высших должностей государственной гражданской службы Тамбовской области в исполнительных органах государственной власти области, утв. постановлением администрации Тамбовской области от 1 июля 2005 года № 581.

Российской Федерации или руководителя структурного подразделения высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, независимых экспертов;

- публикация объявления о проведении конкурса в печатных средствах массовой информации и официальном сайте;

- обеспечение граждан и гражданских служащих, изъявивших желание участвовать в конкурсе, необходимыми бланками документов;

- прием документов от кандидатов, претендующих на замещение вакантной должности;

- предварительный анализ документов (анализ биографических данных, проверка соответствия квалификационным требованиям);

- проверка достоверности сведений, представленных гражданином или государственным гражданским служащим, участвующим в конкурсе на замещение вакантной должности гражданской службы, относящейся к высшей группе должностей государственной гражданской службы;

- формирование списка участников конкурса, соответствующих установленным квалификационным требованиям, и биографической справки на конкурсантов;

- подготовка пакета материалов для председателя и заместителя конкурсной комиссии (оригиналы документов, справки, описание критериев оценки кандидатов, примерный вопросник для проведения итогового интервью).

Дополнительно на сотрудников кадровой службы может быть возложена обязанность по проведению тестирования участников конкурса, анализ представленных аналитических материалов и их оценка. Это – тестирование, обработка тестов, их оценка и свод, а также организация проведения анализа и оценки аналитического материала (рефератов). Реализация подобных полномочий на первом этапе проведения конкурса возможна в том случае, если центральным субъектом кадровой политики при проведении конкурса выступают кадровая служба и ее сотрудники в качестве единственных ответственных исполнителей.

На руководителя структурного подразделения может возлагаться обязанность по проверке рефератов конкурсантов.

Руководитель исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации принимает меры по обеспечению участия гражданских служащих в конкурсе на замещение вакантной должности гражданской службы и формирования кадрового резерва в порядке должностного роста, предоставления ими полного пакета документов.

Гражданин (гражданский служащий), в свою очередь, направляет заявление и другие необходимые документы на имя представителя нанимателя.

На данном этапе происходит первый «отсев» кандидатов, не соответствующих квалификационным требованиям и иным ограничениям, предусмотренным федеральным законом. Как правило, не допускает указанных кандидатов либо кадровая служба государственного органа, либо такое решение принимается на заседании конкурсной комиссии при проведении основного этапа конкурса. Это – первая функция найма персонала, функция «фильтрации». «Фильтрация», опирающаяся на обоснованные критерии «отсева», позволяет проводить поэтапную работу с претендентами на вакантные должности, постепенно сужая их список и освобождая время для других направлений кадровой деятельности¹.

Интересно с правовой точки зрения управленческое действие, осуществляемое руководителем структурного подразделения или органа государственной власти, на должность в котором проводится конкурс – *предварительный подбор* кандидатов на нее². Конкретизация данной юридической конструкции, официально закреплённой в системе кадровой работы

¹ Зайцева Т.В. Кадровый потенциал государственной организации: методы комплектования и профессиональной расстановки кадров // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2010. – № 1. – С. 182.

² Административный регламент проведения конкурса на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Белгородской области, утв. постановлением правительства Белгородской области от 29 сентября 2006 года № 202-пп.

в органе государственной власти субъекта Российской Федерации, отсутствует. Стоит предположить, что предварительный отбор заключается либо в предварительном ознакомлении руководителя с документами всех кандидатур, подавших заявление на участие в конкурсе, либо в предварительном подборе на должность гражданских служащих, находящихся в кадровом резерве органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

Критериями «отсева» в процессе отбора кандидатов становятся общие правила, которые присутствуют в четко сформулированном виде. Согласно Федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации» в нем предусматриваются следующие критерии «отсева»:

- 1) квалификационные требования, предъявляемые к должности гражданской службы;
- 2) ограничения, связанные с прохождением государственной гражданской службы;
- 3) четко очерченный набор документов, обязательных к представлению соискателем.

С правовой точки зрения, критерии «отсева» претендентов на должности гражданской службы являются одновременно обстоятельствами, препятствующими поступлению гражданина на государственную гражданскую службу. В субъектах Российской Федерации возникает «разногласица» по поводу определения лиц, ответственных за проверку достоверности сведений, представляемых гражданином или государственным гражданским служащим, особенно в субъектах Российской Федерации, где в каждом органе исполнительной власти создана собственная конкурсная комиссия. Как правило, достоверность сведений подлежит проверке специально уполномоченным должностным лицом (сотрудником аппарата губернатора области¹).

¹ Административный регламент проведения конкурса на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Белгородской области, утв. постановлением правительства Белгородской области от 29 сентября 2006 года № 202-пп.

В случае установления в ходе проверки обстоятельств, препятствующих в соответствии с федеральными законами и другими нормативными правовыми актами Российской Федерации поступлению гражданина на гражданскую службу, он информируется в письменной форме представителем нанимателя о причинах отказа в участии в конкурсе. Претендент на замещение вакантной должности гражданской службы, не допущенный к участию в конкурсе, вправе обжаловать решение в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Второй этап проведения конкурса. Второй этап проведения конкурса включает в себя заседание конкурсной комиссии и окончательную оценку профессиональных, личностных и деловых качеств кандидатов, подведение итогов, оглашение результатов и их публикация, апелляция. Конкурсная комиссия состоит из председателя, заместителя председателя, секретаря и членов комиссии. Заседание конкурсной комиссии проводится при наличии не менее двух кандидатов. Заседание конкурсной комиссии считается правомочным, если на нем присутствует не менее двух третей от общего числа ее членов.

На этом этапе проведения конкурса принимает участие расширенный круг субъектов: высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации в лице кадровой службы и руководителей структурных подразделений, органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации в лице их руководителей, граждане или гражданские служащие, изъявившие желание участвовать в конкурсе на замещение вакантной должности гражданской службы. Особым субъектом конкурса на втором этапе выступает конкурсная комиссия, создаваемая на постоянной основе.

Рассмотрим полномочия (права) каждого из представленных субъектов.

Первыми организационными действиями и решениями на данном этапе являются управленческие действия представителя нанимателя:

– решение о дате, месте и времени проведения второго этапа конкурса (после проверки достоверности сведений, представ-

ленных претендентами на замещение вакантной должности гражданской службы и оформления допуска к сведениям, составляющим государственную и иную охраняемую законом тайну);

– направление сообщения о дате, месте и времени проведения конкурса гражданам (гражданским служащим), допущенным к участию в конкурсе (не позднее чем за 15 дней до начала второго этапа конкурса);

– решение о проведении повторного конкурса (если в результате проведения конкурса не были выявлены кандидаты, отвечающие квалификационным требованиям к вакантной должности гражданской службы, на замещение которой он был объявлен).

Необходимо отметить, что отдельные полномочия работодателя по организации деятельности конкурсной комиссии могут быть переданы председателю конкурсной комиссии. Например, определение даты, времени и места проведения заседания конкурсной комиссии¹.

Председатель конкурсной комиссии реализует на данном этапе следующие организационные действия:

– определение даты, времени и места проведения заседания конкурсной комиссии;

– утверждение повестки дня заседания конкурсной комиссии;

– формирование состава рабочей группы конкурсной комиссии для проведения конкурсного экзамена (тестирования) или других конкурсных процедур;

– определение даты, времени и места проведения конкурсных процедур;

– письменное информирование кандидатов о порядке проведения конкурсных процедур.

¹ Методика проведения конкурса на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Воронежской области и формирования кадрового резерва в администрации области и исполнительных органах государственной власти области, утв. постановлением администрации Воронежской области от 14 сентября 2006 года № 751.

Полномочия конкурсной комиссии заключаются в следующем:

- осуществление оценки профессиональных, личностных и деловых качеств кандидатов при проведении конкурсных процедур (конкурсного экзамена, тестирования);
- дача заключения по каждому кандидату – участнику конкурса;
- участие в итоговом индивидуальном собеседовании с участниками конкурса;
- вынесение решения по результатам проведения конкурса.

Таким образом, проведение заседания конкурсной комиссии является основополагающим моментом на втором этапе конкурса.

Вернемся к конкурсным процедурам, используемым органами государственной власти субъектов Российской Федерации при проведении конкурсов. Под конкурсными процедурами в нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации понимаются¹:

- конкурсный экзамен;
- тестирование;
- анкетирование;
- индивидуальное собеседование;
- другие процедуры – методы оценки профессиональных и личностных качеств кандидата, не противоречащие федеральным законам и другим нормативным правовым актам Российской Федерации (интервью, индивидуальное задание)².

При проведении конкурсных процедур конкурсная комиссия оценивает профессиональный уровень, знания и навыки, лично-

¹ Методика проведения конкурса на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Воронежской области и формирования кадрового резерва в администрации области и исполнительных органах государственной власти области, утв. постановлением администрации Воронежской области от 14 сентября 2006 года № 751.

² Методика проведения конкурса на замещение вакантной должности государственной гражданской службы в органах исполнительной власти, государственных органах области, утв. распоряжением губернатора Белгородской области от 12 июля 2010 года № 424-р.

стные качества кандидатов на замещение вакантной должности, включение их в кадровый резерв, их соответствие квалификационным требованиям. Это отбор по уровню профессиональной подготовки, который связан жестко с должностным регламентом¹ и квалификационными требованиями по должности гражданской службы.

С точки зрения менеджмента, определение критериев профессионального отбора должно осуществляться, исходя из требований и особенностей рабочего места:

- предназначения рабочего места;
- ключевых задач;
- необходимых знаний и навыков;
- условий труда;
- уровня нагрузки².

В различных субъектах Российской Федерации применяются разные вариации конкурсных процедур. К ним относятся:

- тестирование и индивидуальное собеседование³;
- конкурсный экзамен и тестирование, в исключительных случаях по решению председателя конкурсной комиссии – индивидуальное собеседование⁴;
- тестирование личностных и деловых качеств кандидата, тестирование на знание Конституции РФ и законодательства субъекта Российской Федерации о государственной гражданской службе, написание реферата, индивидуальное собеседование и индивидуальное задание⁵.

¹ Зайцева Т.В. Кадровый потенциал государственной организации: методы комплектования и профессиональной расстановки кадров // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2010. – № 1. – С. 185.

² Там же. – С. 185–86.

³ *Липецкая область.*

⁴ *Воронежская область.*

⁵ Административный регламент проведения конкурса на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Белгородской области, утв. постановлением правительства Белгородской области от 29 сентября 2006 года № 202-пп.

Более подробно остановимся на опыте оценки конкурсантов в Белгородской области. Согласно Методике проведения конкурса на замещение вакантной должности государственной гражданской службы в органах исполнительной власти, государственных органах Белгородской области конкурс проводится в трех разных формах в зависимости от группы вакантных должностей:

– на должности младшей и старшей групп должностей государственной гражданской службы: отбор по анкетным данным, краткое интервью, тестирование;

– на должности ведущей группы должностей государственной гражданской службы: отбор по анкетным данным, интервью, тестирование, аналитические материалы (реферат);

– на должности главной и высшей групп должностей государственной гражданской службы: отбор по анкетным данным, тестирование, аналитические материалы (реферат), индивидуальное задание, интервью.

Самой распространенной конкурсной процедурой в субъектах Российской Федерации выступает экзамен. Экзамен проводится в форме устных вопросов и ответов по государственному управлению, государственной гражданской службе, профессиональной деятельности. Он предполагает выявление практических знаний и навыков кандидата на вакантную должность. Перечень вопросов формируется руководителем исполнительного органа государственной власти или структурного подразделения, кадровой службой высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Перечень вопросов к экзамену, как правило, доводится конкурсной комиссией до кандидатов в письменной форме¹. В отдельных субъектах Российской Федерации вопросы к экзамену представ-

¹ Методика проведения конкурса на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Воронежской области и формирования кадрового резерва в администрации области и исполнительных органах государственной власти области, утв. постановлением администрации Воронежской области от 14 сентября 2006 года № 751.

лены на официальном сайте органа государственной власти субъекта Российской Федерации¹.

Формы проведения конкурсного экзамена также многовариантны. В Воронежской области экзамены с кандидатами на вакантную должность проводит рабочая группа конкурсной комиссии. Положительным моментом в регламентации проведения конкурсов является факт нормативного закрепления процедуры оценки профессиональных знаний и умений государственного гражданского служащего. В Воронежской области по итогам конкурсного экзамена рабочая группа дает заключение по каждому участнику конкурса. Оценка каждого кандидата проводится по пятибалльной системе, с выставлением соответствующих отметок в экзаменационную ведомость. Ведомость прилагается к протоколу заседания комиссии. Количество баллов зависит от уровня знаний законодательства и нормативных правовых актов, регламентирующих деятельность по вакантной должности, ответов на задаваемые вопросы, знаний о государственной гражданской службе, свободного владения формами и методами служебной деятельности.

Тестирование проводится, как правило, в письменной форме. Перечень вопросов для тестовых заданий формируется руководителем соответствующего органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Следует отметить, что субъекты Российской Федерации создают различные подходы к тестированию как методу оценки. В Белгородской области проводится два вида тестирования: психологическое (дополнительное) и тестирование на знание законодательства о государственной гражданской службе. В Воронежской области тестирование включает в себя комплекс вопросов, относящихся и к знаниям основных положений законодательства о гражданской службе, и должностного регламента, и нормативных актов по специализации должности (так называемые специальные требования к должности).

¹ Курганская область.

Тест состоит из нескольких блоков вопросов:

- знание Конституции Российской Федерации;
- знание законодательства Российской Федерации и субъекта Российской Федерации о государственной гражданской службе;
- знание должностного регламента по вакантной должности;
- соответствующих правовых актов в сфере будущей управленческой деятельности. Важным моментом является включение блока вопросов, касающихся знаний сущности полномочий, ответственности и других важнейших направлений работы гражданского служащего, исходя из должностного регламента.

Описание критериев оценки кандидата может фиксироваться в нормативных правовых актах субъекта Российской Федерации. Например, в Воронежской области тест содержит не более 20 вопросов. Количество неправильных ответов не может быть более 25 процентов. В Белгородской области описание критериев оценки кандидата и таблица соответствия критериев оценки и конкурсных процедур (эталон) прилагаются к материалам, представляемым членам конкурсной комиссии.

Тест на знание Конституции Российской Федерации и законодательства о государственной гражданской службе состоит из 50 вопросов. Результаты теста на знание основ законодательства выражаются в количестве правильных ответов, представленных в процентах от общего объема вопросов. Они констатируются исполнителями и включаются в итоговую форму результатов тестирования конкурсантов. Конкурсная комиссия наряду с результатами оценки других конкурсных процедур (реферата, психологического тестирования) будет рассматривать результаты тестирования знаний основ законодательства. Конкретизация критериев оценки тестирования знаний, в целом, не требуется.

Однако предложение «порога» оценки знаний кандидатов по результатам тестирования, а именно не более 25% неправильных ответов, дает возможность конкурсной комиссии однозначно отсеять лиц, не справившихся с конкурсными тестами (Воро-

нежская область). Одним из основных условий, влияющих на мнение конкурсной комиссии, в данном случае будут выступать результаты тестирования. Несмотря на разницу в подходах к оценке знаний конкурсантов по итогам тестирования, и в том, и в другом случаях окончательная оценка знаний конкурсантов будет осуществляться конкурсной комиссией на основе результатов тестирования, исходя из рейтинга соответствующих ответов конкурсантов.

Психологическое тестирование направлено на соответствующую оценку личностных и профессиональных качеств конкурсанта. В качестве примера приведем Белгородскую область. К оцениваемым свойствам личности согласно нормативным правовым актам относятся: целеустремленность, стремление к управлению, самостоятельность, работоспособность, честность, коммуникативность, склонность к конфликту, склонность к нарушению принятых норм. Профессиональные умения и навыки дифференцируются по категориям: организационно-управленческая работа, делопроизводство, аналитическая работа. Профессиональная пригодность оценивается по столбальной шкале. Отдельно дается оценка свойствам личности и интеллекта также по столбальной шкале.

Для оценки ответов конкурсантов на психологические тесты предлагаются некоторые «пороговые» значения личностных и профессиональных качеств кандидатов, исходя из общего количества баллов, равного 1100. Это следующие значения:

- свыше 800 баллов – «безусловно рекомендован»;
- от 650 до 800 баллов – «рекомендован»;
- до 650 баллов – «может быть рекомендован».

Несмотря на нормативное закрепление некоторых критериев оценки конкурсантов по итогам тестирования, возникает сомнение в том, что его итоги могут быть полностью беспристрастными. Остается неясной процедура самой оценки свойств личности и профессиональной пригодности конкурсанта. Каким образом сотрудники кадровой службы вносят те или иные баллы в заключение по результатам оценки личностных и деловых качеств кандидата для участия в конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы?

Реферат представляет собой моделирование самостоятельной работы с документами, аналитической деятельности. Он, как правило, состоит из двух частей. В первой описывается существующая нормативная правовая база, а также действующая практика. Во второй части даются обоснованные предложения автора по исследуемой теме. В конце реферата указывается список используемой литературы. Оценка производится по пятибалльной шкале. Критериями оценки реферата выступают: полнота описания темы, наличие ссылок на нормативные правовые акты, достоверность описания действующей практики, обоснованность и практическая реализуемость предложений.

Индивидуальное задание – выполнение поручения, связанного с обязанностями по вакантной должности гражданской службы. В ходе работы оцениваются личностно-деловые качества, ответственность кандидатов.

Следует выделить неофициальный третий этап проведения конкурса – подведение итогов конкурса. Здесь осуществляется итоговая и окончательная оценка конкурсной комиссией кандидатов на основании:

- представленных документов;
- итогового проведения конкурсного экзамена;
- результатов проведения тестирования;
- результатов индивидуального собеседования.

Возможна также оценка рефератов, результатов анкетирования (анализ биографических данных), интервьюирования, выполнения индивидуальных заданий. В некоторых субъектах Российской Федерации, как отмечалось выше, проводится психологическое тестирование кандидатов. Оно является либо обязательным, либо дополнительным для лиц, изъявивших желание принять участие в конкурсе на замещение вакантных должностей гражданской службы «руководители». Не все субъекты Российской Федерации решаются на внедрение психологического тестирования как обязательного метода оценки конкурсантов. В Липецкой области подобное тестирование осуществляется в форме эксперимента в системе государственной гражданской службы. Использование такого метода оценки кадров

государственной гражданской службы приносит позитивный эффект.

В Белгородской области нормативно закреплены критерии оценки кандидата на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Белгородской области. Данный опыт будет проанализирован ниже.

На основе оценки результатов всех конкурсных процедур комиссия выносит окончательное решение по кандидатам. Решения конкурсной комиссии по результатам проведения конкурса принимаются открытым голосованием простым большинством голосов ее членов, присутствующих на заседании. При равенстве голосов решающим является голос председателя конкурсной комиссии. Решение комиссии является основанием для назначения соискателя на вакантную должность, отказа в таком назначении, включения в кадровый резерв субъекта Российской Федерации.

Результаты голосования конкурсной комиссии оформляются решением, которое подписывается председателем, заместителем председателя, секретарем и членами комиссии, принявшими участие в заседании. По результатам конкурса издается акт представителя нанимателя о назначении победителя конкурса на вакантную должность гражданской службы и заключается служебный контракт с победителем конкурса. Кандидатам, участвовавшим в конкурсе, сообщается о результатах конкурса в письменной форме в течение месяца со дня его завершения. Информация о результатах конкурса размещается на сайте государственного органа в информационно-телекоммуникационной сети общего пользования.

Документы претендентов на замещение вакантной должности гражданской службы, не допущенных к участию в конкурсе, и кандидатов, участвовавших в конкурсе, могут быть им возвращены по письменному заявлению в течение трех лет со дня завершения конкурса. До истечения этого срока документы хранятся в архиве государственного органа, после чего подлежат уничтожению.

Расходы, связанные с участием в конкурсе (проезд к месту проведения конкурса и обратно, наем жилого помещения, проживание, пользование услугами средств связи и другие), осуще-

ствляются кандидатами за счет собственных средств. Кандидат вправе обжаловать решение конкурсной комиссии в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Оценка конкурсантов. Квалификационные требования к стажу гражданской службы или стажу работы по специальности для гражданских служащих субъекта Российской Федерации закрепляются в законе субъекта Российской Федерации. Требования к профессиональным знаниям и навыкам разрабатываются самостоятельно органом государственной власти с учетом его задач и функций и оформляются в виде нормативного акта данного государственного органа. Указанные квалификационные требования включаются в должностной регламент гражданского служащего, который составляется и ведется кадровой службой.

Это сложная задача, требующая добротных знаний в области управления персоналом, юридической науке, ориентации в современных кадровых технологиях. В государственных учреждениях как Европы, так и Северной Америки принято разрабатывать специальные рекомендации для проверки уровня внутренней культуры, воспитанности кандидатов, их морального облика. В рекомендациях содержится информация о поведении кандидатов, специальные вопросы, задаваемые на собеседовании, мероприятия по сбору дополнительной информации¹.

Думается, федеральный орган по управлению государственной гражданской службой призван предложить органам государственной власти субъектов Российской Федерации примерные критерии оценки конкурсантов по каждому методу. Форму и содержание подобных документов следует унифицировать как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации (методики проведения конкурса, административные регламенты проведения конкурса).

В соответствии с Указом Президента РФ «О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской

¹ Зайцева Т.В. Кадровый потенциал государственной организации: методы комплектования и профессиональной расстановки кадров // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2010. – №1. – С. 184.

службы Российской Федерации» от 1 февраля 2005 года конкурсная комиссия вправе использовать конкурсные процедуры с использованием следующих методов оценки профессиональных и личностных качеств кандидатов:

- индивидуальное собеседование;
- анкетирование;
- проведение групповых дискуссий;
- написание реферата или тестирование по вопросам, связанным с выполнением должностных обязанностей по вакантной должности гражданской службы, на замещение которой претендуют кандидаты.

Указ Президента РФ «О конкурсе...» фактически ограничивает спектр кадровых технологий, которые вправе использовать конкурсная комиссия. Например, не включается метод психологического тестирования, интервьюирования и некоторые другие методы, применяемые в кадровом менеджменте. Без вышеуказанных методик сложно оценить психологическую подготовленность кандидата к государственной службе и проблематично определить его личностные качества. Личные качества человека играют не последнюю роль в эффективной деятельности на государственной службе. Во многих субъектах Российской Федерации уже действует «Этический кодекс государственного служащего». Проверка будущего государственного служащего на благонадежность проходит во всех развитых странах и является значимой частью политики в области найма¹.

В Великобритании соответствие должности определяется посредством *интервьюирования и присуждения соответствующего рейтинга*. Также в Кодексе управления государственной службы упоминается о психологическом тестировании наряду с тестированием и проверкой профессиональных качеств².

¹ Зайцева Т.В. Кадровый потенциал государственной организации: методы комплектования и профессиональной расстановки кадров // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2010. – №1. – С. 186.

² Синягин Ю., Николаева М. Законодательное и профессионально-содержательное в психологической диагностике // Государственная служба. – 2010. – № 4. – С. 30.

В Великобритании прием на государственную службу осуществляется по программе «Быстрый поток». Он заключается в поэтапном прохождении претендентом на государственную должность различных видов тестирования. Первое тестирование заключается в прохождении нескольких тестов на компьютере при подаче заявления. Второй этап тестирования осуществляется центром оценки соискателей. В Центре кадровой оценки соискатели оцениваются в процессе участия в групповом занятии, выполнения письменного задания, интервью. Все задания направлены на определение способностей к обработке большого количества информации и статистического материала, коммуникационных навыков, навыков работы в команде, способности к эффективному планированию времени, принятию решений¹.

В ряде случаев целесообразно запланировать также и проведение заключительного этапа конкурса с указанием мероприятий по приему и рассмотрению апелляций, времени и места их проведения. Как правило, программа проведения конкурса на каждую вакантную должность государственной службы отдельно не составляется. Процедура осуществления конкурсных мероприятий определена федеральными нормативными актами и текстуально повторяющимися их нормативными правовыми актами субъектов РФ. В основном порядок проведения конкурса в органах государственной власти субъектов РФ сложился, и он традиционно построен на основании Указа Президента РФ «О конкурсе...».

Классическая модель проведения конкурсного отбора предполагает *подбор специалистов и формирование групп научного сопровождения*, которые будут заниматься подготовкой конкурса и непосредственно участвовать в его проведении. При проведении конкурсов в органах государственной власти, особенно

¹ Синягин Ю., Николаева М. Законодательное и профессионально-содержательное в психологической диагностике // Государственная служба. – 2010. – № 4. – С. 31.

субъектов РФ, почти не используется указанное мероприятие. Это связано с тем, что привлекать независимых специалистов в области тестирования, психологии, государственного и муниципального управления «хлопотно» и дорого. Для разработки объективных систем оценки кандидатов требуется выделение особой строки в ежегодном бюджете субъекта РФ. Как правило, в органах государственной власти обходятся силами собственных специалистов, работающих на штатной основе.

В США для кадровой оценки используются многочисленные тесты на выявление профессиональных и личностных характеристик. К ним относятся:

- тесты на управление и отслеживание собственных эмоций;
- тесты на определение целостности личности;
- личностные тесты (мотивация, интересы, эмоциональность);
- тесты, направленные на выявление психических заболеваний (паранойи, шизофрении и других);
- тесты когнитивных способностей;
- тесты профессиональных навыков;
- тесты ситуативного ориентирования и предыдущего профессионального опыта
- структурированные интервью с элементами тестирования;
- профессиональные тренинги¹.

Замещение вакантных должностей осуществляется как по результатам конкурсов, так и из резерва кадров. Причем, резерв кадров формируется не только из конкурсантов, но, в большинстве своем, из лиц, прошедших аттестацию и рекомендованных на замещение вышестоящих должностей. Нужно отметить, что среди кандидатов на замещение вакантных должностей по конкурсу мало государственных служащих. Это обусловлено несовершенством федерального законодательства о конкурсах. Согласно федеральному закону «О государственной гражданской

¹ Синягин Ю., Николаева М. Законодательное и профессионально-содержательное в психологической диагностике // Государственная служба. – 2010. – № 4. – С. 32–33.

службе Российской Федерации» гражданские служащие, состоящие в резерве кадров должны замещать вакантные должности в первоочередном порядке, без проведения конкурса. К сожалению, разъяснения по поводу уже существующего резерва кадров и порядка замещения вакантных должностей из его состава, отсутствуют. Следовательно, государственные служащие будут избегать довольно сложной и длительной процедуры конкурсов.

Замещение вакантной государственной должности по конкурсу – это один из эффективных способов реализации права государственного служащего на повышение по службе. Закон о гражданской службе предусматривает обязательное формирование кадрового резерва на конкурсной основе, поэтому органам власти предстоит кропотливая работа по реализации этой законодательной новеллы на практике. Данные выводы подтверждаются положительными результатами в практической деятельности органов государственной власти.

В Липецкой области, одной из немногих в Центральном Черноземье, уже продолжительное время активно используется конкурс при приеме на государственную службу, что позволяет привлечь наиболее грамотных и квалифицированных специалистов. В других близлежащих субъектах Российской Федерации про проведение конкурсов и не упоминали. Такая процедура отбора персонала управления не заинтересовала руководство органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Издание Федерального закона «О государственной гражданской службе в Российской Федерации» в 2004 году еще раз подтвердило намерение федеральных органов власти формировать кадровый потенциал органов государственной власти субъектов Российской Федерации по конкурсу. Кроме того, даже кадровый резерв должен создаваться на конкурсной основе.

На замещение вакантных должностей в администрацию Липецкой области конкурсы проводятся постоянно начиная с 2000 года. Содержание их процедуры проведения стало несколько отличаться, причем в лучшую сторону. Оценка претендента на должность при собеседовании приобрела более жесткий и объ-

активный характер. Вопросы на устном собеседовании, задаваемые и специалистами, руководителями соответствующих структурных подразделений, и независимыми экспертами, стали затрагивать исследование профессиональных знаний кандидата. Тесты и письменные задания, которые предлагаются для решения претендентами, также направлены на определение профессиональных умений кандидата. Вопросы личностного свойства задаются претендентам, но ограниченно. В отдельных случаях приглашаются специалисты-психологи, которые, задавая вопросы на устном собеседовании, оценивают психологическую адекватность отдельных претендентов на вакантную должность государственной гражданской службы.

Поступление и прохождение государственной гражданской службы в Липецкой области осуществляется в порядке, установленном федеральным и областным законодательством. В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 01.02.2005 года № 112 проведение конкурса на замещение вакантной должности государственной гражданской службы области в администрации области и исполнительных органах власти и конкурса на включение в кадровый резерв осуществляет конкурсная комиссия. Деятельность конкурсной комиссии обеспечивает управление государственной службы и кадровой работы администрации области.

Управление государственной службы и кадровой работы администрации области по представлению руководителей исполнительных органов власти вносит предложения главе администрации области о проведении конкурса. Руководители исполнительных органов власти представляют должностные регламенты на соответствующие должности в управление государственной службы и кадровой работы администрации области. Решение о проведении конкурса на замещение вакантных должностей государственной гражданской службы области, конкурса на включение в кадровый резерв оформляется распоряжением администрации области. Протокол заседания конкурсной комиссии является основанием для подготовки проектов распоряжений и приказов о назначении победителя конкурса на вакант-

ную должность государственной гражданской службы, о включении в кадровый резерв.

Рассматривая управленческий опыт, необходимо отметить, что при найме новых сотрудников организация отдает предпочтение кандидатам, проявившим не только требуемый уровень знаний, умений, навыков, способностей, но и имеющим потенциал развития (talent pool)¹.

Совершенствование процедур отбора персонала на государственную службу: разработка индивидуальных карьерных планов для государственных служащих, внедрение новых программ тестирования, специальных тестов, учитывающих как профессиональные, так и личностные качества кандидатов являются первоочередной задачей в государственной службе отдельных государств². Сначала – предварительное обучение кандидатов, прошедших комплексное тестирование, а затем обязательное прохождение стажировки в государственном органе и назначение на должность после рекомендации руководителя стажировки³.

Одной из проблем организации конкурса является применение оценки профессиональных и деловых качеств кандидатов на должность государственной службы при проведении конкурса. Указ Президента Российской Федерации «О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы РФ» фактически ограничивает спектр кадровых технологий, которые вправе использовать конкурсная комиссия. Например, не включается метод психологического тестирования, интервьюирования и некоторые другие методы, применяемые в кадровом менеджменте.

Без вышеуказанных методик сложно оценить психологическую подготовленность кандидата к государственной службе и

¹ Кибанов А. Разработка кадровой политики организации // Кадровик. Кадровое делопроизводство. – 2009. – № 1.

² Капаров С.Г. Основные тенденции в сфере казахстанской государственной службы // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2010. – № 2. – С. 89.

³ Там же. – С. 89.

проблематично определить его личностные качества. Личные качества человека играют не последнюю роль в эффективной деятельности на государственной службе. В классическом варианте найма, подбора и отбора сотрудников, например на руководящие должности, обращается внимание на способность и готовность лица брать на себя новые и более значительные задачи¹.

Для разработки объективных систем оценки кандидатов требуется выделение особой строки в ежегодном бюджете субъекта Российской Федерации. Как правило, в органах государственной власти обходятся силами собственных специалистов, работающих на штатной основе. Поэтому предлагаем использовать знания независимых экспертов (например, психолога), которые могут включаться в состав конкурсной комиссии для независимой оценки конкурсной процедуры и соответственно личных качеств конкурсантов.

В марте 2005 года в Липецкой области в соответствии с требованиями Указа Президента Российской Федерации № 112 от 1 февраля 2005 года «О конкурсе ...» были созданы две конкурсные комиссии на замещение вакантных государственных должностей: одна – для высшей и главной групп должностей, другая – для ведущей и старшей групп должностей. После вступления в силу Федерального закона № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» администрацией Липецкой области в 2004–2006 годы были проведены конкурсы на замещение 140 должностей государственной гражданской службы Липецкой области. По их итогам на работу было принято 127 человек.

За 8 месяцев 2008 года проведены конкурсы на замещение 74 вакантных должностей государственной гражданской службы Липецкой области. Всего на конкурсной основе за 8 месяцев 2008 года на службу в администрацию области и органы исполнительной власти Липецкой области принято 115 человек. В

¹ Кибанов А. Разработка кадровой политики организации // Кадровик. Кадровое делопроизводство. – 2009. – № 1.

2007 году проведено 20 конкурсов, замещено 109 должностей, принято на работу 116 человек.

Во Владимирской области в 2006–2008 годах было проведено 104 конкурса, в том числе 21 – в аппарате администрации области. Количество назначений на должности гражданской службы по результатам конкурсов составило 72% от общего числа назначений¹.

В Белгородской области на вакантные должности гражданской службы в 2005 году состоялось 16 конкурсов и по их результатам назначено 78 гражданских служащих, в 2006 году – 29 конкурсов и назначено 95 человек, в 2007 году – 51 конкурс и назначен 81 человек. Доля назначенных на должность государственной гражданской службы по результатам конкурса от общего количества должностей, подлежащих замещению по конкурсу, составляет в среднем по Белгородской области 96%².

Необходимо отметить, что согласно Федеральному закону «О государственной гражданской службе РФ» субъекты Российской Федерации не вправе принимать собственные нормативные правовые акты о порядке и условиях проведения конкурсов на замещение вакантной должности государственной службы. Но, могут издаваться положения законов или отдельные нормативные правовые акты о применении конкретных методов оценки профессиональных, деловых и личностных качеств кандидатов в пределах тех кадровых технологий, которые предусмотрены федеральным законодательством (индивидуальное собеседование, анкетирование, проведение групповых дискуссий, написание реферата или тестирование). Вместе с тем, субъекты Российской Федерации вправе не принимать подобные нормативные акты, руководствуясь только Указом Президента Российской Федера-

¹ Об утверждении долгосрочной целевой программы развития государственной гражданской службы Владимирской области на 2010–2012 годы: постановление губернатора Владимирской области от 20 ноября 2009 года № 972.

² Об областной целевой программе развития государственной гражданской и муниципальной службы Белгородской области на 2008–2010 годы: постановление правительства Белгородской области от 22 сентября 2008 года № 234-пп. – Режим доступа: <http://www.belregion.ru/department/part380/>

ции «О конкурсе...» и Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Федеральный законодатель также не предоставляет широких возможностей по применению конкурсных мероприятий органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Общими условиями на замещение вакантных должностей гражданской государственной службы предусмотрены: наличие гражданства РФ; достижение 18 лет; владение государственным языком Российской Федерации; соответствие установленным законодательством РФ о государственной гражданской службе квалификационным требованиям к вакантной должности гражданской службы.

На примере Липецкой области представим некоторые особенности проведения конкурсных испытаний в субъекте Российской Федерации. *В качестве квалификационных требований по специализации* вакантной государственной должности гражданской службы администрации Липецкой области – консультанта отдела бухгалтерского учета и отчетности управления здравоохранения администрации области предъявлялись следующие требования. Необходимо иметь высшее профессиональное образование по специализации «государственное управление» либо по специализации государственных должностей государственной службы или образование, считающееся равноценным, и стаж работы по специальности не менее трех лет.

В обязанности консультанта будут входить вопросы: ведение бухгалтерского учета, составление статистической отчетности, знание специфики бухгалтерского учета в здравоохранении, знание законодательства о государственных закупках и практические навыки его применения. Обязательны навыки работы на компьютере не просто как пользователя, а работы со специальными программами бухгалтерского учета и по государственным закупкам. Поощряется наличие удостоверения о прохождении курсов повышения квалификации по государственным закупкам. В рамках указанных полномочий разрабатываются и утверждаются вопросы письменного экзамена.

Конкурс на замещение вакантных должностей в администрации Липецкой области проводится в форме конкурса-испытания. Одним из наиболее широко применяемых методов отбора персонала в Липецкой области является собеседование. Стоит отметить, что значительным сдвигом в процедуре проведения конкурса является участие руководителя структурного подразделения или его заместителя, где будет в дальнейшем работать конкурсант. Нужно отдать должное тому, что указанные представители детально подготавливают вопросы по специализации должности государственной службы. По ответам на многие из поставленных вопросов до проведения письменного экзамена можно выявить компетентность и грамотность конкурсанта. Ранее такого не было. Каждому конкурсанту предлагалось от 2 до 5 вопросов, причем количество вопросов уменьшалось к окончанию списка кандидатов. Думается, это было связано с неурегулированием вопросов проведения конкурса и не сложившимися еще традициями его проведения в администрации Липецкой области.

Проанализировав возрастной состав соискателей и их изначальную профессиональную ориентацию среди соискателей, можно видеть, что один, два кандидата – из числа работающих в администрации или состоящих в резерве, остальные – представители соответствующих должности профессий, не работавшие на государственной службе. Лица, не работавшие на государственной службе, среди конкурсантов преобладают. Во многих случаях они приходят на заседание конкурсной комиссии фактически не подготовленными и не могут показать свои профессиональные знания. Более того, у конкурсантов отсутствует такт и деловой стиль общения и одежды. Некоторые с трудом воспринимают вопросы, задаваемые на собеседовании, и зачастую не могут достойно ответить на вопросы общего характера. Хотя конкурсанты, допущенные к собеседованию и письменному экзамену, полностью соответствуют квалификационным требованиям, предъявляемым нормативными актами.

Такую ситуацию можно прокомментировать следующим образом. С одной стороны, это свидетельствует о недостаточной работе с кадрами внутри администрации, т.е. об отсутствии планирования

карьерного роста государственных служащих. С другой стороны, федеральный законодатель разрешает назначать на вакантные должности гражданских служащих из числа кадрового резерва, сформированного на конкурсной основе. В настоящее время сформирован резерв кадров, в который включены лица из числа непобедивших конкурсантов и лица, включенные в кадровый резерв по итогам проведения аттестаций. А если в кадровом резерве находятся лица, которые по этическим соображениям были отстранены от замещения должности и включены в кадровый резерв?

Анализ системы отбора и найма, существующей в Липецкой области, показал, что применяемые процедуры и методы отбора кадров не позволяют отсеять на промежуточных этапах эмоционально и психологически не готовых к государственной службе, а также имеющих скрытую негативную мотивацию.

На этапе осуществления программы конкурсного отбора возникают определенные проблемы, в основе которых лежат:

- частичное присутствие научного подхода, современных методов и приемов к системе найма персонала;

- недостаточность проработки организации этапов конкурсного отбора среди соискателей. В основном это связано с заложенными «некачественными» параметрами проведения конкурсного отбора в федеральном законодательстве и отсутствием конкретизации законодательства о гражданской службе.

В рамках исследуемого нами вопроса добавим, что повышение роли персонала в управлении подкрепляется и повышением его ответственности не только за свои поступки, но и за административные государственные решения, что подчеркивает необходимость более тщательного отбора и найма персонала.

Для повышения качества отбора государственных служащих необходимо урегулировать вопросы персональной ответственности руководителей за систематическую профессионализацию и развитие кадров во вверенном ему государственном органе власти¹. Думается, необходимо персонифициро-

¹ Капаров С.Г. Основные тенденции в сфере казахстанской государственной службы // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2010. – № 2. – С. 90.

вать также ответственность конкурсной комиссии органа государственной власти за проводимые мероприятия по отбору и подбору кадров государственной гражданской службы. А именно, усилить ответственность руководителя кадровой службы, чтобы эффективность организации кадровых процедур (использование современных научных методов и приемов) способствовала качественному подбору кадров в органе государственной власти.

5.1.2. Аттестация

Одной из эффективных форм работы с кадрами государственного аппарата, способствующих дальнейшему повышению их профессионализма, является аттестация гражданских служащих¹.

Аттестация гражданского служащего – это административно-правовая форма периодической оценки профессиональных и личностных качеств гражданского служащего, процессов и результатов его профессиональной служебной деятельности, проводимая в целях определения соответствия гражданского служащего замещаемой должности гражданской службы, выявления возможности использовать его для замещения вышестоящих должностей, а также в целях повышения эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности гражданского служащего².

Действующее законодательство о проведении аттестаций на государственной гражданской службе фактически исключает применение новых кадровых технологий. Кроме того, возможность ее проведения ограничивается определенными временными интервалами (один раз в три года), которые не позволяют в полной мере определить личный вклад служащего в достижение

¹ Ростовцева Ю.В. Аттестация государственных гражданских служащих: видовая классификация // Вестник Российской правовой академии. – 2007. – № 4. – С. 54.

² Там же. – С. 54.

целей и реализацию стратегических планов государственного органа на определенный период¹.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 01.02.2005 года № 110 «О проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации» в аттестационную комиссию представляется отзыв непосредственного руководителя о гражданском служащем, содержащий следующие сведения: фамилия, имя, отчество; замещаемая должность гражданской службы на момент проведения аттестации и дата назначения на эту должность; перечень основных вопросов (документов), в решении (разработке) которых гражданский служащий принимал участие; мотивированная оценка профессиональных, личностных качеств и результатов профессиональной служебной деятельности гражданского служащего. К отзыву об исполнении подлежащим аттестации гражданским служащим должностных обязанностей за аттестационный период прилагаются сведения о выполненных гражданским служащим поручениях и подготовленных им проектах документов за указанный период, содержащиеся в годовых отчетах о профессиональной служебной деятельности гражданского служащего.

Аттестационная комиссия рассматривает представленные документы, заслушивает сообщения аттестуемого гражданского служащего, а в случае необходимости – его непосредственного руководителя о профессиональной служебной деятельности гражданского служащего. На основании лишь анализа представленных документов аттестационная комиссия принимает решение о соответствии или несоответствии государственного служащего занимаемой должности.

По результатам аттестации гражданского служащего аттестационной комиссией принимается одно из следующих решений:

1) соответствует замещаемой должности гражданской службы;

¹ Ростовцева Ю.В. Аттестация государственных гражданских служащих: видовая классификация // Вестник Российской правовой академии. – 2007. – № 4. – С. 55.

2) соответствует замещаемой должности гражданской службы и рекомендуется к включению в установленном порядке в кадровый резерв для замещения вакантной должности гражданской службы в порядке должностного роста;

3) соответствует замещаемой должности гражданской службы при условии успешного прохождения профессиональной переподготовки или повышения квалификации;

4) не соответствует замещаемой должности гражданской службы.

В течение одного месяца после проведения аттестации по ее результатам издается правовой акт государственного органа о том, что гражданский служащий:

1) подлежит включению в установленном порядке в кадровый резерв для замещения вакантной должности гражданской службы в порядке должностного роста;

2) направляется на профессиональную переподготовку или повышение квалификации;

3) понижается в должности гражданской службы.

Уволить государственного служащего по результатам аттестации можно только при наличии определенных условий: либо отказ гражданского служащего от профессиональной переподготовки, повышения квалификации, либо отказ от перевода на другую должность гражданской службы. Без соблюдения этих условий работодатель ограничивается законодательством в плане увольнения служащего. Думается, это совершенно обоснованно, но продвижению по службе, а именно должностному росту, никак не содействует. В настоящее время аттестация может быть очередной и внеочередной. Ю.В. Ростовцева предлагает дополнить существующую классификацию процедуры аттестации: разовой (единовременной) аттестацией и промежуточной аттестацией¹.

Аттестация государственных гражданских служащих области. Одним из результатов реализации законов области о госу-

¹ Ростовцева Ю.В. Аттестация государственных гражданских служащих: видовая классификация // Вестник Российской правовой академии. – 2007. – № 4. – С. 54–55.

дарственной службе является проведение систематизации требований к государственным служащим. К таковым относятся: нормы о порядке проведения аттестации областного государственного служащего. Процедура аттестации государственных служащих субъекта РФ аналогична процедуре аттестации федеральных государственных служащих, закрепленной в Указе Президента Российской Федерации от 1 февраля 2005 г. № 110 «О проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации».

Согласно законодательству аттестация призвана способствовать совершенствованию деятельности государственных органов власти по подбору, повышению квалификации и расстановке государственных служащих области, а также определению их профессиональной подготовки и соответствия занимаемой должности. На наш взгляд, главной задачей аттестации является установление соответствия государственного служащего занимаемой должности следующим критериям:

- 1) профессионализма и компетентности;
- 2) морально-психологическим;
- 3) эффективности деятельности;
- 4) опыту, стажу работы и образовательному уровню (наличию основного образования, дополнительного образования и ученой степени).

Рядом авторов в качестве критериев оценки служебной деятельности предлагаются такие группы индикаторов¹:

- 1) профессиональные;
- 2) деловые;
- 3) морально-психологические;
- 4) интегральные.

К профессиональным критериям относятся:

- 1) профессиональные знания;

¹ Игнатов В.Г. и др. Государственный служащий современной России: социально-политический анализ деятельности и ценностных ориентаций / В.Г. Игнатов, С.О. Майборода, А.В. Понделков, А.М. Старостин. – Ростов н/Д.: СКНЦ ВШ, 1997. – С. 174.

- 2) профессиональные умения и навыки;
- 3) способности к накоплению профессионального опыта;
- 4) знание документов, регламентирующих служебную деятельность;
- 5) способность к творческому применению профессионального опыта.

Деловые индикаторы оценки включают в себя¹:

- 1) ответственность и исполнительность;
- 2) инициативу и предприимчивость;
- 3) самостоятельность решений и действий;
- 4) качество и результативность работы;
- 5) руководство подчиненными.

Морально-психологические критерии состоят из следующих²:

- 1) гуманности;
- 2) способности к самооценке;
- 3) этики поведения, стиля общения;
- 4) дисциплинированности;
- 5) справедливости и честности;
- 6) способности адаптироваться к новым условиям;
- 7) лидерства.

Интегральные критерии – это авторитетность, работоспособность, культура мышления и речи, коммуникабельность, общая культура. Коллектив ученых предлагает также при проведении аттестаций использовать универсальный бланк актуальной оценки персонала, подлежащего автоматизированной обработке³.

Данный метод предполагает наличие четырех уровней оценки результатов:

¹ Игнатов В.Г. и др. Государственный служащий современной России: социально-политический анализ деятельности и ценностных ориентаций / В.Г. Игнатов, С.О. Майборода, А.В. Понеделков, А.М. Старостин. – Ростов н/Д.: СКНЦ ВШ, 1997. – С. 175.

² Там же. – С. 174–175.

³ Там же.

- 1) высший уровень означает «достоин назначения на вышестоящую должность»;
- 2) удовлетворительный уровень – «соответствует занимаемой должности при выполнении рекомендаций аттестационной комиссии»;
- 3) низкий уровень – «не соответствует занимаемой должности»;
- 4) достаточный уровень – «соответствует занимаемой должности»¹.

На наш взгляд, внедрение подобной технологии на практике даст хорошие результаты. Конечно, некоторые из указанных критериев могут быть использованы при проведении аттестации формально из-за расплывчатости формулировок. Это – «руководство подчиненными», «результативность работы», т.е. сами указанные критерии требуют дополнительной расшифровки. Думается, последний критерий устанавливает такое качество руководителей, как высокоразвитая способность к руководству подчиненными.

В целом же система оценки персонала практически исключает субъективный подход. Убеждены, что применение морально-психологических критериев как оценочных предоставит возможность аттестационной комиссии дать объективную оценку всем качествам государственного служащего. Кроме того, нельзя оставлять без внимания эти аспекты деятельности государственных служащих по следующей причине: морально-психологический климат влияет на активность служебной деятельности, порой от него зависит исполнительская дисциплина и, как правило, качество выполняемой работы.

Особенно важно наличие указанных качеств у руководителей, занятых на государственной службе: способность к самооценке, этика поведения, стиль общения, справедливость, спо-

¹ Игнатов В.Г. и др. Государственный служащий современной России: социально-политический анализ деятельности и ценностных ориентаций / В.Г. Игнатов, С.О. Майборода, А.В. Понеделков, А.М. Старостин. – Ростов н/Д.: СКНЦ ВШ, 1997. – С. 174–175.

способность адаптироваться к любым условиям. Обладание руководителем высоким уровнем культуры поведения, демократическим стилем общения способствует усилению инициативности и творческих изысканий подчиненных. Кадровая политика в иных организациях предусматривает, например, что в процессе деятельности от сотрудников ожидается активное проявление инициативы, трудового усердия и настойчивости¹.

К сожалению, научно обоснованные предложения, связанные с оценкой персонала государственной службы, ограниченно используются кадровыми службами органов государственной власти субъектов РФ.

Наши выводы подтверждаются содержанием нормативно-правовых актов, посвященных аттестации, квалификационным требованиям, предъявляемым по государственным должностям, и результатами проведения аттестаций в областных администрациях. Как указывалось выше, областные положения об аттестации текстуально повторяют федеральные нормативные акты. В соответствии с законодательством оценка служебной деятельности зависит от определенных профессиональных характеристик:

- 1) соответствия квалификационным требованиям;
- 2) участия в решении поставленных перед соответствующим подразделением задач;
- 3) сложности выполняемой работы и ее результативности;
- 4) опыта работы и повышения квалификации.

Указанные оценочные критерии не включают в себя деловые, морально-психологические, интегральные индикаторы, без которых невозможна объективная оценка государственного служащего. Законодательно определенные квалификационные требования узкоприменимы и характеризуют чиновника только с точки зрения исполнения должностных обязанностей, и могут расширительно и неоднозначно толковаться. К тому же, из содержания квалификационных требований нельзя установить,

¹ Кибанов А. Разработка кадровой политики организации // Кадровик. Кадровое делопроизводство. – 2009. – № 1.

что же такое компетентность, профессионализм государственного служащего, результативность его работы, профессиональные навыки и т.п. Субъекты Российской Федерации, точнее кадровые службы, вплотную не занимаются разработкой и обобщением материалов по данным вопросам.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 01.02.2005 года № 110 в целях определения соответствия государственных гражданских служащих замещаемым должностям проводится аттестация. Решение о проведении аттестации в администрации области принимается главой администрации области.

Анализ итогов проведения аттестаций в администрации Липецкой области и других федеральных органах власти указывает на формальность проведения этой процедуры. В качестве основных критериев оценки деятельности государственных служащих выступают требования хорошего знания необходимых документов, регламентирующих служебную деятельность, достижение предельного возраста нахождения на государственной службе и соответствие образования государственного служащего, которое установлено в законе области о государственной службе.

В феврале 1999 года в Липецкой области на основании распоряжения главы администрации Липецкой области «О проведении аттестации государственных служащих в администрации области и ее структурных подразделениях» от 25.02.99 года прошла аттестация государственных служащих. Хотелось бы отметить особенности ее проведения на примере Управления социальной защиты Липецкой области:

1) оценка служебной деятельности основывалась на требованиях, предъявляемых к самому итогу работы по специальности, к уровню образования;

2) фиксировалось три шкалы оценок: соответствие замещенной должности, соответствие замещенной должности при условии выполнения рекомендаций аттестационной комиссии, несоответствие занимаемой должности;

3) принималось единственное решение по результатам аттестации о присвоении государственному служащему квалификационного разряда;

4) большинству государственных служащих были присвоены квалификационные разряды первых классов: государственного советника I класса – 12 человек, советника РФ I класса – 3 человека, советника государственной службы I класса – 24 человека, II и III класса – по 3 человека. Всего подлежали аттестации 66 человек. Из них 39 человек получили квалификационные разряды высшего класса;

5) квалификационные разряды не были присвоены из-за отсутствия надлежащего образования (высшего).

В 2003 году в администрации Липецкой области прошла очередная аттестация государственных служащих государственной службы Липецкой области. Ее проведение же несколько отличалось от первого проведения аттестации государственных служащих. В соответствии со ст. 24 Закона Липецкой области «О государственной службе Липецкой области» и распоряжением главы администрации Липецкой области № 221-р от 3 марта 2003 года в аппарате администрации области и ее структурных подразделениях была проведена аттестация государственных служащих государственной службы Липецкой области. Из 1003 государственных служащих в 2003 году подлежали аттестации 706 человек. Остальные 297 государственных служащих были освобождены от прохождения аттестации в 2003 году как замещающие государственную должность соответствующей группы менее года, достигшие предельного возраста нахождения на государственной службе, прошедшие повышение квалификации или переподготовку в течение года и т.д.

В 2007 году распоряжением администрации Липецкой области от 18 июля 2007 года «О создании комиссий по проведению аттестации государственных гражданских служащих Липецкой области» было создано 2 комиссии для проведения аттестации. Одна комиссия – по проведению аттестации государственных гражданских служащих категории «Руководители» и их заместителей в администрации Липецкой области и органах исполнительной власти Липецкой области. Вторая комиссия – для проведения аттестации государственных гражданских служащих, замещающих должности категорий «Специалисты» и

«Обеспечивающие специалисты» всех групп должностей администрации Липецкой области. Аттестация лиц, замещающих должности «Специалисты» и «Обеспечивающие специалисты» органов исполнительной власти Липецкой области, осуществлялась другими аттестационными комиссиями, создаваемыми в каждом органе исполнительной власти Липецкой области.

Аттестация проходила согласно утвержденным графикам с 27.11.2007 года по 12.12.2007 года. 27.11.2007 года прошли аттестацию руководители 6 управлений, 3 отделов и 1 инспекции, 04.12.2007 года подверглись аттестации руководители 6 управлений и 1 комитета, 11.12.2007 года – руководители 5 управлений и 1 инспекции, 18.12.2007 года – руководители 7 управлений, 2 комитетов, 1 инспекции. С 28.11.2007 года по 12.12.2007 года была осуществлена аттестация государственных гражданских служащих категорий «Специалисты» и «Обеспечивающие специалисты» администрации Липецкой области.

Все это позволило провести аттестацию государственных служащих государственной службы Липецкой области на высоком организационном уровне. Заседания аттестационной комиссии проходили в доброжелательной обстановке, обсуждение профессиональных и личностных качеств государственных служащих применительно к их должностным обязанностям и полномочиям было требовательным и объективным. В адрес ряда аттестуемых служащих комиссией были высказаны замечания по их служебной деятельности, даны рекомендации по их устранению и совершенствованию работы.

Во Владимирской области в 2007 – 2008 годах была проведена аттестация 452 государственных гражданских служащих, что составляло 25% от их общего числа¹.

Отметим, что действующее законодательство о проведении аттестаций на государственной гражданской службе фактически исключает применение новых кадровых технологий. В соответ-

¹ Об утверждении долгосрочной целевой программы развития государственной гражданской службы Владимирской области на 2010–2012 годы: постановление губернатора Владимирской области от 20 ноября 2009 года № 972.

ствии с Указом Президента РФ от 01.02.2005 года № 110 «О проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации» в аттестационную комиссию представляется отзыв непосредственного руководителя о гражданском служащем, содержащий следующие сведения: фамилия, имя, отчество; замещаемая должность гражданской службы на момент проведения аттестации и дата назначения на эту должность; перечень основных вопросов (документов), в решении (разработке) которых гражданский служащий принимал участие; мотивированная оценка профессиональных, личностных качеств и результатов профессиональной служебной деятельности гражданского служащего. Это требует разработки соответствующих методик со стороны субъекта РФ.

В зарубежных странах внедряется принципиально новая система аттестации, основанная на оценке качества работы государственных служащих, предусматривающая комплексные меры по оценке и развитию профессиональных кадров, в том числе карьерное планирование, постоянное обучение и мотивацию эффективной работы¹.

Аттестация рабочих мест. Сокращение численности или штата работников может быть следствием проведения реорганизации, реструктуризации, аттестации рабочих мест, совершенствования в технике и технологии производства. Сокращение численности или штата работников подтверждается приказом работодателя о проведении соответствующих мероприятий, а также приказом об утверждении нового штатного расписания или внесении в него соответствующих изменений². Необходимо внедрять на практике аттестацию рабочих мест гражданских служащих.

¹ Капаров С. Г. Основные тенденции в сфере казахстанской государственной службы // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2010. – № 2. – С. 89–90.

² Шапиро А.А. Если факт сокращения не доказан, увольнение может быть признано незаконным // Трудовые споры. – 2010. – № 6. – С. 94.

5.1.3. Квалификационный экзамен

Присвоение классных чинов, как правило, сопровождается сдачей квалификационного экзамена. При проведении квалификационного экзамена возможно более широкое применение существующих научно-практических методов оценки уровня профессиональной подготовки с учетом деловых и личных качеств государственного служащего. Квалификационный экзамен проводится по мере необходимости, но не чаще одного раза в год и не реже одного раза в три года. Квалификационный экзамен проводится по установленной форме в целях оценки знаний, навыков и умений (профессионального уровня) гражданского служащего конкурсной или аттестационной комиссией. Гражданский служащий вправе обжаловать результаты квалификационного экзамена.

Законодательство субъектов и федеральное законодательство в настоящее время разграничивают юридические понятия «аттестации» и «квалификационного экзамена». Проводится квалификационный экзамен на основании норм Указа Президента Российской Федерации от 1 февраля 2005 г. № 111 «О порядке сдачи квалификационного экзамена государственными гражданскими служащими Российской Федерации и оценки их знаний, навыков и умений (профессионального уровня)».

Сдача квалификационного экзамена распространяется на категории должностей «специалисты», «обеспечивающие специалисты», «руководители» (в исключительных случаях). Как указывалось выше, по результатам квалификационного экзамена присваиваются классные чины. Получается, что первым двум категориям должностей классные чины присваиваются без проведения квалификационного экзамена (руководители, помощники). Таким образом, экзаменам подвергается бывшая категория должностей «В», что неоправданно. Руководители должны привлекаться к сдаче подобных экзаменов. За рубежом руководители систематически подвергаются квалификационным экзаменам и ежегодному написанию рефератов.

Гражданским служащим в соответствии с замещаемой должностью гражданской службы в пределах группы должностей

гражданской службы присваиваются классные чины гражданской службы. В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 01.02.2005 года № 111, Постановлением администрации Липецкой области от 26 марта 2007 г. № 41 в целях решения вопроса о присвоении классных чинов гражданской службы государственным гражданским служащим может проводиться квалификационный экзамен для оценки их знаний, навыков и умений (профессионального уровня). Решение о проведении квалификационного экзамена принимается главой администрации области.

Организацию проведения аттестации и квалификационного экзамена в администрации области и подготовку проектов соответствующих правовых актов осуществляет управление государственной службы и кадровой работы администрации области. Постановлением главы администрации Липецкой области от 3 апреля 2008 года «О проведении квалификационного экзамена государственных гражданских служащих Липецкой области» впервые был проведен квалификационный экзамен в отношении государственных гражданских служащих категорий: «руководители», «специалисты», «обеспечивающие специалисты» всех групп должностей в администрации Липецкой области и органах исполнительной власти Липецкой области. Квалификационный экзамен был проведен в форме индивидуального собеседования и тестирования по вопросам, связанным с выполнением обязанностей по замещаемой должности гражданской службы.

При проведении квалификационного экзамена комиссия оценивает знания, навыки и умения (профессиональный уровень) гражданских служащих в соответствии с требованиями должностных регламентов. В качестве методов оценки используются: индивидуальное собеседование и тестирование по вопросам, связанным с выполнением должностных обязанностей по замещаемой должности гражданской службы.

По результатам квалификационного экзамена в отношении гражданского служащего комиссией выносятся одно из следующих решений: 1) признать, что гражданский служащий сдал квалификационный экзамен, и рекомендовать его для присвое-

ния классного чина, 2) признать, что гражданский служащий не сдал квалификационный экзамен.

Результат квалификационного экзамена заносится в экзаменационный лист гражданского служащего. Экзаменационный лист гражданского служащего и отзыв об уровне его знаний, навыков и умений (профессиональном уровне) и о возможности присвоения ему классного чина хранятся в личном деле гражданского служащего. Результаты квалификационного экзамена направляются представителю нанимателя не позднее чем через семь дней после его проведения. На основании результатов квалификационного экзамена представитель нанимателя принимает решение о присвоении в установленном порядке классного чина гражданскому служащему, сдавшему квалификационный экзамен.

При проведении квалификационного экзамена возможно более широкое применение существующих научно-практических методов оценки уровня профессиональной подготовки с учетом деловых и личных качеств государственного служащего. Лица, замещающие государственные должности области в администрации области, и лица, замещающие должности государственной гражданской службы в администрации области, получают дополнительное профессиональное образование. Дополнительное профессиональное образование государственного служащего включает в себя профессиональную переподготовку, повышение квалификации и стажировку. Во Владимирской области за 2006–2008 годы был проведен 41 квалификационный экзамен¹.

5.2. Должностные регламенты

Разработка должностных регламентов – это переходное звено от создания рабочего места «на бумаге» к найму на основании из-

¹ Об утверждении долгосрочной целевой программы развития государственной гражданской службы Владимирской области на 2010–2012 годы: постановление губернатора Владимирской области от 20 ноября 2009 года № 972.

ложенных в нем требований к конкретному исполнителю¹. Вызывало проблемные вопросы у практиков составление должностного регламента. По сути, регламент должен содержать должностные инструкции, характеристику служебной деятельности государственного служащего, направления планирования служебной карьеры чиновника. К сожалению, законодатель представляет себе иное содержание регламента. На наш взгляд, претворить в жизнь все рекомендации законодателей невозможно. По аналогии с практикой применения трудового законодательства отметим, что неэффективным представляется использование работодателями типовых шаблонов должностных инструкций, не исправленных и не дополненных с учетом специфики работы в конкретной организации² и конкретном подразделении.

Повышенные требования к исполнению государственными служащими обязанностей связаны с их особым статусом и общественно значимым характером гражданской службы³. Следовательно, содержание должностного регламента играет немаловажную роль в судьбе чиновника⁴.

Отсутствуют методики, позволяющие создавать единообразные регламенты. Первые должностные регламенты ничем не отличались от должностной инструкции, а о перечне государственных услуг, которые должен оказывать чиновник, вообще не упоминалось (Санкт-Петербург).

В должностной регламент государственного служащего включаются:

1) квалификационные требования к уровню и характеру знаний и навыков, предъявляемые к гражданскому служащему, замещающему соответствующую должность гражданской службы, а также к образованию, стажу гражданской службы или опыту работы по специальности;

¹ Зайцева Т.В. Кадровый потенциал государственной организации: методы комплектования и профессиональной расстановки кадров // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2010. – №1. – С. 181.

² Иванова Т.С. Трудовая функция работника: условия согласования // Трудовые споры. – 2010. – № 6. – С. 36.

³ Там же.

⁴ Там же.

2) должностные обязанности, права и ответственность гражданского служащего за неисполнение (ненадлежащее исполнение) должностных обязанностей в соответствии с административным регламентом государственного органа, задачами и функциями структурного подразделения государственного органа и функциональными особенностями замещаемой в нем должности гражданской службы;

3) перечень вопросов, по которым гражданский служащий вправе или обязан самостоятельно принимать управленческие и иные решения;

4) перечень вопросов, по которым гражданский служащий вправе или обязан участвовать при подготовке проектов нормативных правовых актов и (или) проектов управленческих и иных решений;

5) сроки и процедуры подготовки, рассмотрения проектов управленческих и иных решений, порядок согласования и принятия данных решений;

6) порядок служебного взаимодействия гражданского служащего в связи с исполнением им должностных обязанностей с гражданскими служащими того же государственного органа, гражданскими служащими иных государственных органов, другими гражданами, а также с организациями;

7) перечень государственных услуг, оказываемых гражданам и организациям в соответствии с административным регламентом государственного органа;

8) показатели эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности гражданского служащего.

Думается, мероприятия планирования карьеры необходимо включать в регламент. Иначе в чем его смысл?

В настоящее время появляются методические рекомендации по подготовке должностных регламентов в отдельных субъектах Российской Федерации¹. Проанализируем особенности разработки должностных регламентов по вышеуказанным разделам.

¹ Методические рекомендации по подготовке должностных регламентов: приложение к письму администрации губернатора Красноярского края от 1 декабря 2008 года // Муниципальная служба. – 2009. – № 1. – С. 74–80.

Раздел первый должностного регламента полностью основывается на положениях нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации о государственной гражданской службе. Помимо закона субъекта Российской Федерации о гражданской службе используются: положение о государственном органе, положение о структурном подразделении государственного органа и штатное расписание государственного органа. Рекомендуется закреплять в данном разделе порядок замещения должности в период отсутствия государственного служащего¹.

Второй раздел должностного регламента предусматривает требования, которые имеют значение для продвижения по службе и применении кадровых технологий: конкурса, аттестации, квалификационного экзамена.

В идеальном варианте кадровые службы могут формировать квалификационные требования из трех составляющих:

- 1) общие квалификационные требования, предъявляемые ко всем государственным служащим субъекта Российской Федерации;
- 2) требования, предъявляемые к профессиональным знаниям и навыкам, формулируемые в нормативном правовом акте субъекта Российской Федерации²;
- 3) конкретные или дополнительные квалификационные требования в соответствии с должностными обязанностями (функциями)³.

¹ Методические рекомендации по подготовке должностных регламентов: приложение к письму администрации губернатора Красноярского края от 1 декабря 2008 года // Муниципальная служба. – 2009. – № 1. – С. 74.

² *Липецкая область*.

³ *Как правило, они закрепляются непосредственно в должностных регламентах*. См.: Об утверждении должностных регламентов государственных гражданских служащих управления государственной службы и организационной работы администрации области: постановление администрации Тамбовской области от 5 сентября 2007 года № 984; Об утверждении должностных регламентов государственных гражданских служащих управления пресс-службы и информации администрации области постановление администрации Тамбовской области от 11 августа 2009 года № 934.

Требования, предъявляемые к уровню профессионального образования государственного служащего. Общие требования к образовательному уровню государственного служащего устанавливаются исходя, исключительно, из требований федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации». В нормативных правовых актах субъекта Российской Федерации данные требования определяются в зависимости от категории должности, ее группы и отраслевой направленности. Так, заместителю руководителя начальника управления пресс-службы и информации администрации Тамбовской области необходимо обладать высшим профессиональным образованием по специальностям: «Управление персоналом», «Юриспруденция», «Журналистика». Схожие требования предъявляются и к начальнику управления государственной службы и организационной работы администрации Тамбовской области – это высшее профессиональное образование по одному из направлений подготовки: «Управление персоналом», «Государственное и муниципальное управление», «Юриспруденция». В качестве дополнительных требований к уровню профессионального образования к должностям категории «руководители» закрепляется наличие высшего профессионального образования в области управления персоналом.

Стаж государственной гражданской службы или стаж работы по специальности определяется согласно закону субъекта Российской Федерации о гражданской службе. Регламентация требований к профессиональным умениям и навыкам государственного служащего осуществляется в субъектах Российской Федерации по нескольким вариантам.

Наиболее распространенный способ закрепления указанных требований – это объединение в должностных регламентах профессиональных умений и навыков в единую категорию. Она обозначается как «квалификационные требования к профессиональным знаниям и навыкам, необходимые для исполнения должностных обязанностей». Сюда включаются подразделы: «должен знать» и «дополнительные квалификационные требо-

вания». Подраздел «должен знать» единым перечнем представляет и профессиональные знания (общие и дополнительные), и навыки (общие и специальные). Причем, устанавливая так называемые специальные знания и навыки в подразделе «должен знать», фактически их же и дублируют в подразделе «дополнительные квалификационные требования». Например, «должен знать»: планирование управленческой деятельности, организационной работы, принятия управленческих решений и «дополнительные квалификационные требования»: знание основ управления персоналом.

Другой вариант представлен в деятельности администрации Красноярского края¹. В должностных регламентах перечень профессиональных знаний состоит из двух уровней:

1) общие знания об основах организации органов государственной власти Российской Федерации и субъекта Российской Федерации, системы государственной гражданской службы и общие знания по специальности;

2) специальные знания (дополнительные), относящиеся к той профессиональной области, которая определяется должностными функциями, знания административно-управленческих процессов.

Навыки и умения государственного служащего также дифференцируются на обязательные навыки (работа на компьютере, подготовка служебных писем) и специальные навыки. Все профессиональные умения и навыки разрабатываются применительно к функциям по должности и не должны им противоречить.

Раздел третий должностного регламента регулирует обязанности государственного гражданского служащего, то есть его непосредственные функции по замещаемой должности. Данный раздел именуется «должностные обязанности». По своему объему раздел превышает количество полномочий, предоставляемых государственному служащему.

¹ Методические рекомендации по подготовке должностных регламентов: приложение к письму администрации губернатора Красноярского края от 1 декабря 2008 года // Муниципальная служба. – 2009. – № 1. – С. 76.

Он является наиболее важным разделом всего должностного регламента, потому что формирует специальные квалификационные требования и показатели результативности, эффективности профессиональной служебной деятельности¹. В процессе разработки этого раздела кадровые службы сталкиваются с некоторыми проблемами²:

– должностные обязанности выполняются государственным служащим де-факто, но де-юре они не включены в Положение о структурном подразделении органа государственной власти;

– должностные обязанности выполняются государственным служащим де-факто, но они не нужны органу государственной власти либо противоречат нормативным правовым актам.

Юридическая коллизия нормативных правовых актов, пробелы нормативно-правового регулирования и одновременно реальной государственно-служебной деятельности чиновника порождают включение в должностной регламент *описания фактически осуществляемой деятельности* государственным гражданским служащим. Получается, что не должность определяет функции и требования, предъявляемые к государственному служащему, не государственный служащий подбирается под конкретную должность в государственном аппарате, а наоборот. Утрачивается значение должности гражданской службы как функциональной единицы органа государственной власти, являющейся «кирпичиком» в пирамиде его управленческой деятельности. Описание должностных функций должно включать содержание работ в рамках данного действия, мы бы именовали их трудовыми операциями.

Раздел четвертый должностного регламента фиксирует права государственного служащего, необходимые для выполнения им конкретных должностных обязанностей. Анализ должностных регламентов государственных гражданских служащих Там-

¹ Методические рекомендации по подготовке должностных регламентов: приложение к письму администрации губернатора Красноярского края от 1 декабря 2008 года // Муниципальная служба. – 2009. – № 1. – С. 77.

² Там же.

бовской области показал¹, что права государственного служащего по должности также следует дифференцировать на общие и специальные права.

В качестве общих прав государственного служащего рассматриваются такие, как: принимать решения в соответствии с должностными обязанностями, использовать в установленном порядке государственной системы связи и информационные ресурсы, участвовать в установленном порядке в ведении служебной переписки. Перечисленные права одинаковы и для руководителей, замещающих должности начальников управлений и отделов, их заместителей; и для служащих, замещающих государственные должности гражданской службы категории «специалисты»: главной, старшей и ведущей групп. К последним относятся: консультанты, главные специалисты-эксперты, ведущие специалисты-эксперты.

Объем и широта специальных прав государственного служащего зависит от категории замещаемой должности государственной гражданской службы. Например, начальник управления вправе запрашивать и получать от структурных подразделений администрации области документы и другую информацию, организовывать проверки исполнительных органов государственной власти в пределах компетенции управления, проводить совещания, инструктажи и семинары, привлекать для осуществления отдельных работ ученых и специалистов.

Для практических работников кадровых служб данный раздел не является особенно сложным, ввиду того что применяется шаблонный характер описания должностных прав, включая небольшие дополнения (специальные права) для руководящего состава органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

¹ Об утверждении должностных регламентов государственных гражданских служащих управления государственной службы и организационной работы администрации области: постановление администрации Тамбовской области от 5 сентября 2007 года № 984; Об утверждении должностных регламентов государственных гражданских служащих управления пресс-службы и информации администрации области постановление администрации Тамбовской области от 11 августа 2009 года № 934.

Раздел пятый должностного регламента закрепляет критерии невыполнения или ненадлежащего выполнения должностных обязанностей государственным служащим, за которые наступает дисциплинарная ответственность. Как правило, в должностных регламентах приводятся *типичные* примеры дисциплинарных проступков. В некоторых должностных регламентах перечень дисциплинарных проступков является исчерпывающим, хотя кадровые службы субъектов Российской Федерации предлагают оставлять его открытым¹. Перечень носит *общий* характер. К перечисляемым дисциплинарным проступкам относят: ответственность за нарушение запретов, связанных с государственной гражданской службой субъекта Российской Федерации; несоблюдение ограничений и невыполнение обязательств, установленных федеральным законодательством; неисполнение или ненадлежащее исполнение должностных обязанностей; за разглашение сведений, составляющих служебную тайну; за утрату или порчу государственного имущества. Они предусмотрены и для руководителей, и для специалистов, за исключением руководящего состава. На начальников управлений и их заместителей возлагается ответственность за выполнение задач, возложенных на управление².

Перечисление исключительно типичных дисциплинарных проступков, одинаковых для всех государственных гражданских служащих субъекта Российской Федерации, на наш взгляд, способствует утрате значения должностного регламента как превентивного акта. Целесообразно при формировании перечня

¹ Методические рекомендации по подготовке должностных регламентов: приложение к письму администрации губернатора Красноярского края от 1 декабря 2008 года // Муниципальная служба. – 2009. – № 1. – С. 77.

² Об утверждении должностных регламентов государственных гражданских служащих управления государственной службы и организационной работы администрации области: постановление администрации Тамбовской области от 5 сентября 2007 года № 984; Об утверждении должностных регламентов государственных гражданских служащих управления пресс-службы и информации администрации области постановление администрации Тамбовской области от 11 августа 2009 года № 934.

дисциплинарных проступков исходить из специфики должностных обязанностей государственного служащего. Конкретизация условий наступления дисциплинарной ответственности должна быть обязательной в отношении следующих категорий государственных гражданских служащих, замещающих:

– должности гражданской службы, входящие в перечень коррупционно опасных должностей¹. Например, в управлении государственной службы и организационной работы администрации Тамбовской области есть должности, признаваемые коррупционно опасными – консультант отдела государственной службы. В его должностные обязанности входит формирование государственного заказа на профессиональную переподготовку, повышение квалификации и стажировку государственных гражданских служащих области и участие в работе по его размещению на конкурсной основе. В должностном регламенте целесообразно кратко перечислять виды коррупционных правонарушений;

– должности гражданской службы, связанные с предоставлением государственных услуг. В данном случае перечислять условия, когда наступает дисциплинарная ответственность за несоблюдение административного регламента об оказании услуги и некачественное ее оказание;

– должности гражданской службы, связанные с осуществлением надзора и контроля, а также принятием управленческих решений, влекущих юридические последствия. Здесь уровень дисциплинарной ответственности, а следовательно, и условия ее наступления значительно повышаются.

Раздел шестой должностного регламента. При формировании этого раздела должностного регламента кадровые службы обращают внимание на разграничение управленческих решений, влекущих за собой правовые последствия (внесение сведений,

¹ Об утверждении перечня должностей государственной гражданской службы области, замещение которых связано с коррупционными рисками, в администрации области и исполнительных органах государственной власти области: постановление администрации Тамбовской области от 8 сентября 2009 года.

выдача справки) и управленческих действий, не влекущих возникновения, изменение или прекращение субъективных прав и обязанностей (составление протокола об административном правонарушении, внесение сведений в регистр)¹.

Данный раздел должностного регламента формулируется как совокупность прав и обязанностей, реализуемых государственным служащим в пределах своей компетенции. Данная общность правомочий государственного служащего более конкретизированная по сравнению с правами и обязанностями государственного служащего, закрепляемыми в третьем и четвертом разделах должностного регламента. Она отражает содержание конкретных управленческих решений (утверждение положений о структурных подразделениях, запрос недостающих документов, утверждение планов работы и т.д.).

Раздел седьмой должностного регламента. В нем формулируются направления, по которым государственный служащий обязан участвовать в подготовке нормативных правовых актов либо привлекается к подобному участию. Например, начальник управления вправе по своей инициативе участвовать в подготовке проектов нормативных правовых актов, относящихся к компетенции управления; обязан участвовать в подготовке проектов нормативных правовых актов по поручению главы администрации области.

Раздел восьмой должностного регламента. Данный раздел фиксирует сроки и процедуры подготовки, рассмотрения проектов управленческих и иных решений, порядок их согласования и принятия. Они должны соответствовать административному регламенту органа государственной власти субъекта Российской Федерации, инструкции по делопроизводству в государственном органе и законодательству субъекта Российской Федерации о порядке рассмотрения обращений граждан. Содержание указанного раздела в большинстве случаев ограничивается общими

¹ Методические рекомендации по подготовке должностных регламентов: приложение к письму администрации губернатора Красноярского края от 1 декабря 2008 года // Муниципальная служба. – 2009. – № 1. – С. 78.

ссылками на нормативные правовые акты, регулирующие данные вопросы. Хотя для каждой должностной обязанности рекомендуется определять сроки исполнения и действия, необходимые для ее осуществления¹.

Раздел девятый должностного регламента. В должностных регламентах, как правило, не представляется данный раздел в форме таблицы, описывающей стороны взаимодействия, виды взаимодействия по каждой функции, предусмотренной должностью гражданской службы. Указывается лишь краткая ссылка на соблюдение Положения о структурном подразделении (органе государственной власти), в котором и рассматривается порядок служебного взаимодействия. Конкретизируются исключительно стороны подобного взаимодействия: органы местного самоуправления, избирательная комиссия субъекта Российской Федерации, граждане, средства массовой информации. Некоторые субъекты Российской Федерации рекомендуют представлять данный раздел в форме таблицы².

Раздел десятый должностного регламента. Составляется для государственных служащих, оказывающих государственные услуги согласно административным регламентам. Указывается перечень государственных услуг. В отдельных структурных подразделениях органа государственной власти субъекта Российской Федерации государственные услуги населению предоставляют исключительно руководители: начальник управления и начальники отделов. Например, начальник управления государственной службы и организационной работы администрации Тамбовской области оказывает такие государственные услуги, как организация приема граждан, обеспечение своевременного и полного рассмотрения письменных обращений граждан, обеспе-

¹ Методические рекомендации по подготовке должностных регламентов: приложение к письму администрации губернатора Красноярского края от 1 декабря 2008 года // Муниципальная служба. – 2009. – № 1. – С. 78.

² Методические рекомендации по подготовке должностных регламентов: приложение к письму администрации губернатора Красноярского края от 1 декабря 2008 года // Муниципальная служба. – 2009. – № 1. – С. 78–80.

чение населения информацией по вопросам, относящимся к компетенции управления.

Раздел одиннадцатый должностного регламента. Фактически везде отсутствует. Должен содержать показатели эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности государственного гражданского служащего. Это – сложная задача поиска именно тех показателей эффективности и результативности, которые характеризуют эффективность и результативность работы самого служащего. *Разработка показателей* должна осуществляться *под конкретную должностную обязанность (функцию)*, выполняемую государственным служащим¹.

В итоге анализа теоретической и практической основ разработки должностного регламента государственного гражданского служащего отметим, что *должностной регламент* государственного гражданского служащего субъекта Российской Федерации представляет собой индивидуализированный административный (локальный) акт, содержащий общие и специальные требования, предъявляемые к условиям, качеству и процедурам управленческой деятельности государственного гражданского служащего на определенной должности гражданской службы в органе государственной власти субъекта Российской Федерации.

Именно должностной регламент включает в себя термины: управленческая деятельность, управленческие решения и действия. Таким образом, *должностной регламент как акт административного правотворчества объединяет основы науки управления и науки административного права, воплощая идеи теории управления в административные правовые нормы. Использование синергетического подхода позволяет науке управления ассимилировать с положениями науки административного права, обогащая и совершенствуя ее.*

¹ Методические рекомендации по подготовке должностных регламентов: приложение к письму администрации губернатора Красноярского края от 1 декабря 2008 года // Муниципальная служба. – 2009. – № 1. – С. 79.

Результаты исполнения гражданским служащим должностного регламента учитываются при проведении конкурса на замещение вакантной должности гражданской службы или включении гражданского служащего в кадровый резерв, оценке его профессиональной служебной деятельности при проведении аттестации, квалификационного экзамена либо поощрении гражданского служащего. Примерные должностные регламенты утверждаются соответствующим органом по управлению государственной службой. Отсутствие органа по управлению государственной службой определяет и отсутствие официально утвержденных и разработанных примерных должностных регламентов на государственной гражданской службе субъекта РФ.

Разработка и применение на практике должностных регламентов непосредственно связана с правильностью и точностью определения содержания трудовой функции государственного гражданского служащего. Самый распространенный способ раскрыть содержание трудовой функции служащего – это перечислить все его права и обязанности в трудовом договоре (должностной инструкции)¹. Составление должностного регламента должно строиться на указании конкретных и четких должностных обязанностей государственного служащего, избегая весьма широких формулировок². Последние потенциально «опасны» для служащих. «Опасность» заключается в возможности расширительного толкования функциональной нагрузки при разрешении служебных споров, а также возложения на сотрудника большего объема функциональной нагрузки, с которым он физически может не справиться.

В настоящее время Управлением государственной службы и кадровой работы администрации области в соответствии со статьей 47 Федерального закона «О государственной граждан-

¹ Иванова Т.С. Трудовая функция работника: условия согласования // Трудовые споры. – 2010. – № 6. – С. 33.

² Антонова Т.Г. Выговор суд не отменил работнику // Трудовые споры. – 2010. – № 6. – С. 77.

ской службе Российской Федерации» были разработаны примерные должностные регламенты государственных гражданских служащих. На их основе все структуры администрации области и исполнительные органы государственной власти области в 2007 году разработали и утвердили должностные регламенты на все должности государственной гражданской службы Липецкой области. Кроме того, установлены порядок и условия представления дополнительного оплачиваемого отпуска за ненормированный служебный день, основные положения (2005 г.), связанные с оплатой труда.

В процессе разработки должностных регламентов кадровые службы сталкивались с серьезными проблемами относительно формулирования многих разделов, входящих в должностной регламент. Например, в должностной инструкции данного главного специалиста указывалось, что он вправе знакомиться с должностным регламентом и иными документами, определяющими его права и обязанности по должности главного специалиста, критериями оценки эффективности исполнения своих должностных обязанностей, показателями результативности профессиональной служебной деятельности и условиями должностного роста. Затем в документе перечислялись другие права государственного служащего, предусмотренные законом Липецкой области «О государственной гражданской службе Липецкой области» от 2006 года.

Самое поразительное, что государственный служащий имел право знакомиться с должностным регламентом, то есть должностной инструкцией. Такая нестыковка понятий в содержании должностного регламента была связана с тем, что у службы кадров в то время не было четкого понимания того, что же такое должностной регламент и должностная инструкция, и как они должны выглядеть. Простое переписывание норм законов приводило к подобным «казусам» в содержании документов локального характера.

Даже в настоящее время, по мнению ученых и практиков, пересмотр и обновление должностных регламентов необходимы по ряду причин:

- 1) расширение кадрового потенциала органа государственной власти и повышение степени сложности выполняемых обязанностей;
- 2) изменение стратегических интересов и приоритетов развития органа государственной власти;
- 3) изменение деловой и социальной среды¹.

5.3. Кадровый мониторинг

Регулярно проводится мониторинг состояния кадрового потенциала государственной службы. Если посмотреть на мир глазами чиновника, исчезнет громоздкий, неповоротливый, неэффективный аппарат, и мы увидим прекрасную, эффективную, компактную и работающую на себя систему, надежно защищенную от посягательств на свое безбедное существование².

Смена кадров, бесспорно, нормальное явление. Отсутствие движения кадров свидетельствует о застое, но, в то же время высокий уровень текучести кадров – индикатор неблагополучия в деятельности органа государственной власти³. Зачастую низкий уровень профессиональной культуры организации является одной из причин роста численности персонала⁴.

В нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации часто упоминаются термины: кадровый мониторинг, мониторинг кадровой ситуации, оценка кадровой ситуации и т.п. Издаются специальные подзаконные нормативные правовые акты о реализации федерального законодательства о государст-

¹ Зайцева Т.В. Кадровый потенциал государственной организации: методы комплектования и профессиональной расстановки кадров // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2010. – №1. – С. 187–188.

² Гарбер И.Е. Понятие «служба» и «работа»: психолингвистический анализ // Вестник ПАГС. – 2003. – № 5. – С. 24.

³ Филаткина М. Госслужащие: мотивы выбора места работы // Человек и труд. – 2010. – № 8. – С. 64.

⁴ Турчинов А.И. Кадровая безопасность России: постановка проблемы // Государственная служба. – 2010. – № 4. – С. 21.

венной гражданской службе в органах государственной власти субъектов Российской Федерации¹. Так, на 1 января 2007 года в Орловской области 66% государственных гражданских служащих администрации области составляли женщины, которые замещали должности категории «специалисты». 29% государственных гражданских служащих Орловской области присвоены классные чины 1 класса, 46% – 2 класса, 22,5% – 3 класса, 2,5% – чинов не имеют. В администрации Орловской области в основном трудятся государственные гражданские служащие в возрасте от 40 до 50 лет (34%). Гражданских служащих в возрасте от 50 до 60 лет – 28%, до 30 лет – 17%. Это, как правило, служащие, замещающие младшие и старшие государственные должности. Имеется тенденция повышения образовательного уровня государственных гражданских служащих Орловской области. 93% имеют высшее профессиональное образование, 27% имеют два и более высших профессиональных образования, 7% – ученую степень. Подавляющее число гражданских служащих Орловской области имеют стаж государственной службы свыше 15 лет – 56%, до 5 лет – 17%.

В Курской области 98,2% гражданских служащих имеют высшее профессиональное образование. Из них 28,3% служащих получили экономическое образование, 24,8% – юридическое, 3% – образование по специальности «государственное и муниципальное управление». 25,6% гражданских служащих имеют второе высшее профессиональное образование, 1,7% – ученую степень. В то же время 1,8% гражданских служащих имеют среднее и среднее профессиональное образование. Анализ возрастного состава гражданских служащих Курской области показал, что большую часть составляют гражданские служащие в возрасте от 30 до 40 лет (28,7%). Средний возраст гражданского служащего – 42 года. Около 83,6% гражданских служащих имеют опыт работы более 5 лет. Соотношение мужчин и

¹ О реализации федерального законодательства о государственной гражданской службе в администрации Орловской области: постановление коллегии администрации Орловской области от 18 апреля 2006 года № 65.

женщин на гражданской службе Курской области составляет примерно 1:2,5¹.

На 1 января 2008 года общая численность государственных гражданских служащих Белгородской области составляла 1378 человек. Высшее профессиональное образование имеют 1294 человека (93,9%). Из них: 165 человек имеют второе высшее образование (12,1%), 29 человек кандидатов наук и 3 человека – доктора наук. В то же время среднее образование имеют 19 человек (1,4%). Анализ возрастного состава гражданских служащих области показал, что большую часть составляют гражданские служащие в возрасте до 30 лет (25,3%), меньше всего – от 60 лет и старше – 50 человек (3,6%). Примерно одинаковое количество гражданских служащих в возрасте от 31 года до 40 лет – 316 человек (22,9%), от 41 года до 50 лет – 333 человека (24,2%), от 51 года до 60 лет – 330 человек (23,9%).

В основном в органах государственной власти Белгородской области преобладают женщины – 63,6%. Соотношение мужчин и женщин составляет приблизительно 1:1,75. Стаж работы государственных служащих Белгородской области в основном составляет от 10 лет и выше (48,4%), до 5 лет – 27,5%, от 5 до 10 лет – 24,1%².

Систематизация и планирование работы с кадровым потенциалом органов государственной власти Липецкой области. Количество государственных служащих области в 2002 году было 1125 человек. То есть, на 1000 человек населения приходилось 0,9 областных государственных служащих. В 2008 году количество государственных гражданских служащих Липецкой области – 1600 человек. Необходимо отметить, что женщины составляют большинство, а именно 69 %, от общего количества госу-

¹ Об областной программе «Развитие государственной гражданской службы Курской области (2009–2013 годы): постановление администрации Курской области от 22 декабря 2009 года № 449.

² Об областной целевой программе развития государственной гражданской и муниципальной службы Белгородской области на 2008–2010 годы: постановление правительства Белгородской области от 22 сентября 2008 года № 234-пп. – Режим доступа: <http://www.belregion.ru/department/part380/>

дарственных служащих Липецкой области. В 2007 году наличие женщин аналогично, как и в предыдущие годы. Они преобладают в общем количестве госслужащих Липецкой области. Данный факт свидетельствует о том, что женщин на государственной службе привлекают стабильность и социальная защищенность. В результате, как правило, кадровый состав государственных служащих в основном составляют женщины¹.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации № 1336 от 19 ноября 2002 года «О федеральной программе «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003 – 2005 гг.)» администрацией области были разработаны соответствующие областные программы. Их мероприятия успешно реализованы. Кроме того, выполнение программ позволило снизить средний возраст государственных служащих с 45 до 42 лет, средний возраст муниципальных служащих также в настоящее время составляет 42 года, а процент муниципальных служащих старше 50 лет снижен с 33% до 25%.

Таким образом, кадровая ситуация характеризуется наличием определенных особенностей в 2008 году (см. приложение 2):

1) преобладающее число государственных служащих имеют опыт работы в органах государственной управления до 5 лет (20,8%); от 5 до 10 лет (15,9%) лет; свыше 10 лет (63,4%). Это, несомненно, положительный момент в кадровой ситуации, тем более что средний возраст государственного служащего составляет 42 года. Указанный слой чиновников сравнительно молод. Их возраст составляет от 30 до 51 года (52%). В 2007 году приток молодых кадров, которые составляют 19 % от общего количества государственных служащих (от 18 до 30 лет), стал значительным. Фактически выровнялась возрастная структура государственных служащих. Думается, необходимо обратить внимание на служащих в возрасте от 30 до 41 года. Это самый работоспособный возраст, поэтому данную категорию служащих нужно увеличивать и планировать их карьерный рост;

¹ Филаткина М. Госслужащие: мотивы выбора места работы // Человек и труд. – 2010. – № 8. – С. 65.

2) преодолен технократический принцип в области подбора и ротации кадров. Подавляющая часть государственных служащих областной администрации имеет второе профессиональное образование юриста, менеджера по государственному и муниципальному управлению;

3) как правило, женщины составляют большинство в аппарате управления – 69 %. На 2,7% за 12 лет увеличилось число мужчин – государственных служащих. Доля мужчин составляет 31 %. Имеются серьезные диспропорции в возрастных категориях. Возрастная категория до 30 лет: женщин в 3 раза больше, чем мужчин (24, 3%). Возрастная категория от 31 до 40 лет: женщин – государственных служащих в 4 раза больше, чем мужчин (19, 9%). Возрастная категория от 41 до 50 лет: женщин – государственных служащих в 2 раза больше, чем мужчин (32,8%). Возрастная категория от 51 до 60 лет: количество мужчин и женщин – государственных служащих практически сравнивается. Возрастная категория от 60 лет до 65 лет: равное количество мужчин и женщин – государственных служащих. Следовательно, в самом карьероспособном возрасте от 30 до 45 лет в кадровом персонале отсутствуют мужчины – государственные служащие, а это говорит о непрестижности государственной службы для трудоспособных и талантливых мужчин. Но, несмотря на это, руководящие должности занимают в основном мужчины;

4) большая часть государственных служащих областной администрации имеет высшее образование – 94,5 %. Увеличилось количество лиц, имеющих ученую степень – 4%.

Причинами текучести кадров на государственной службе указываются¹:

- неадекватная сложность и напряженность труда по сравнению с уровнем денежного содержания;
- постоянные реорганизации государственного аппарата;
- наличие ненормированного рабочего дня, напоминающего сверхурочный график работы.

¹ Филаткина М. Госслужащие: мотивы выбора места работы // Человек и труд. – 2010. – № 8. – С. 65 – 66.

Демографическая статистика по разным категориям государственных служащих показывает, что через 5 – 7 лет около 30% государственных служащих будут увольняться в связи с уходом на пенсию¹. И ученые, и кадровые службы органов государственной власти субъектов Российской Федерации обращают пристальное внимание на проблему привлечения молодых специалистов на государственную гражданскую службу. Отмечается значительное «старение» кадров государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации. По сравнению с 2008 годом в Тамбовской области количество гражданских служащих области старше 60 лет возросло более чем в 2 раза и составило 4,3% от общего количества государственных гражданских служащих области².

В данном случае «виноваты» и демографическая ситуация, сложившаяся в 1985–1993 годы, и законодательство о государственной гражданской службе, которое не предусматривает явных стимулов для поступления на гражданскую службу и направлений карьерного роста для молодых специалистов. Решение возникшей проблемы находится в руках самих субъектов Российской Федерации. Именно формирование регионального законодательства о государственной гражданской службе способно сгладить и исправить численное преимущество служащих, достигших 40–50 лет.

Законодательство о государственной гражданской службе субъектов Российской Федерации должно обращаться к инновационным методам подбора, отбора и ротации кадров в органах государственной власти. За рубежом в специальных нормативных правовых актах оговариваются «квоты» по найму выпускников высших учебных заведений на «стартовые» – исполни-

¹ Зайцева Т.В. Кадровый потенциал государственной организации: методы комплектования и профессиональной расстановки кадров // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2010. – № 1. – С. 185.

² Об утверждении областной целевой программы «Развитие государственной гражданской службы Тамбовской области (2010–2013 годы)»: постановление администрации Тамбовской области от 11 сентября 2009 года № 1093.

тельские должности¹. Аналогичные меры можно предусмотреть в нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации, а с помощью программ развития гражданской службы закрепить иные дополнительные мероприятия.

Это – формирование многоуровневой региональной подготовки современных управленческих кадров (Белгородская область), внедрение инновационных программ обучения государственных служащих, применение оценки результатов профессиональной служебной деятельности в целях мотивации государственных служащих, создание молодежных региональных резервов кадров. Кроме того, внедрение института наставничества, оптимизация реестров должностей государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации, корректировка штатных расписаний органов государственной власти, осознание миссии и традиций государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации.

Проблема «кадрового голода» на высших уровнях государственной власти постоянно упоминается, но есть опасения, что интерес будет исчерпан очередной кампанией. Указанная ситуация случается тогда, когда проблема обозначена, а механизмы ее разрешения не созданы². В целях предотвращения возникновения кризисных моментов в кадровой сфере следует систематически осуществлять кадровый мониторинг в органах государственной власти субъектов Российской Федерации. С помощью проведения кадрового мониторинга, мониторинга реализации законодательства о государственной гражданской службе субъекта Российской Федерации, создания Центров правового мониторинга в субъектах Российской Федерации можно будет отслеживать и в определенной мере корректировать количественные и качественные показатели кадрового потенциала и работы с кадрами.

¹ Зайцева Т.В. Кадровый потенциал государственной организации: методы комплектования и профессиональной расстановки кадров // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2010. – № 1. – С. 185.

² Турчинов А.И. Кадровая безопасность России: постановка проблемы // Государственная служба. – 2010. – № 4. – С. 18.

Системная кадровая политика и каждодневное решение проблем реализации кадровых процессов позволит снять не только «кадровую напряженность», но и, отчасти, социальную напряженность. В связи с этим профессор А. Турчинов совершенно правильно указывает на острую необходимость заявления еще одного вида безопасности, связанного с качественными и количественными характеристиками состояния кадрового потенциала общества, механизмами его воспроизводства и востребования, – о кадровой безопасности общества¹.

Следовательно, основной задачей, стоящей перед кадровыми службами органов управления, является применение научного подхода к планированию деловой карьеры и планированию должностного роста государственного служащего.

В связи с вышесказанным в настоящее время требуется комплексное решение вопросов:

– до сих пор федеральными органами окончательно не принят пакет новых федеральных законодательных актов, регулирующих вопросы государственной службы и необходимых для эффективного действия Федерального закона «О государственной гражданской службе в Российской Федерации». Данный фактор сдерживает принятие нормативных документов субъектов федерации по данному вопросу. Отсутствие нормативных правовых актов, четко определяющих компетенцию субъектов Российской Федерации в части регулирования вопросов государственной службы субъектов, ведет к неполноценному правовому регулированию многих кадровых процессов в органах государственной власти субъектов Российской Федерации;

– создание комплексной федеральной и региональной системы подготовки государственных служащих, отвечающей требованиям современной жизни, включая многоуровневую подготовку государственных гражданских служащих в субъекте Российской Федерации, начиная со среднего образования в специальных управленческих общеобразовательных школах;

¹ Турчинов А.И. Кадровая безопасность России: постановка проблемы // Государственная служба. – 2010. – № 4. – С. 18.

- сохранение высококвалифицированного кадрового потенциала в органах государственной власти субъектов Российской Федерации путем совершенствования мотивации кадрового состава, укрепления морально-этических традиций и систематизации рабочего времени и времени отдыха;
- внедрение новых способов стимулирования и мотивации деятельности государственных гражданских служащих, включая совершенствование механизма оплаты труда. Существующее положение не способствует привлечению на государственную службу квалифицированных, инициативных специалистов, то есть комплектование государственной службы, к сожалению, осуществляется по «остаточному принципу»;
- совершенствование конкурсного приема граждан на государственную гражданскую службу с использованием новых методик проведения конкурсного отбора на должности государственной гражданской службы;
- использование информационных технологий для проведения систематического кадрового мониторинга во всех органах государственной власти субъекта Российской Федерации, создания единой базы вакансий;
- ведение сводного реестра государственных гражданских служащих субъекта Российской Федерации;
- использование инновационных технологий кадровой работы и внедрение новых методов оценки результатов профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих;
- повышение морально-этических требований, предъявляемых к государственным гражданским служащим, и жесткий контроль их исполнения;
- внедрение современных методов аттестации рабочих мест на государственной гражданской службе субъектов Российской Федерации (разработка и нормативное закрепление паспортов рабочих мест);
- проведение научно обоснованной оптимизации системы и структуры исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

5.4. Кадровый резерв

Вторым мероприятием, способствующим продвижению по службе, выступает включение государственного служащего на конкурсной основе в кадровый резерв. С учетом Сводного реестра государственных гражданских служащих Российской Федерации и поступивших заявлений гражданских служащих области (граждан) формируется на конкурсной основе кадровый резерв государственного органа области. Кадровый резерв на гражданской службе создается в государственных органах области для замещения вакантных должностей государственной гражданской службы области (Положение о кадровом резерве на замещение вакантной должности государственной гражданской службы области).

Кадровый резерв на гражданской службе создается в государственных органах области для замещения вакантных должностей государственной гражданской службы области. Он формируется структурным подразделением по вопросам государственной гражданской службы и кадров соответствующего государственного органа области по результатам конкурса, а также по результатам аттестации гражданского служащего области. Кадровый резерв может формироваться по предложению комиссии, уполномоченной руководителем соответствующего государственного органа области, из числа конкурсантов, принимавших участие в конкурсе на замещение вакантной должности гражданской службы.

Включение гражданского служащего области (гражданина) в кадровый резерв оформляется актом соответствующего государственного органа области с внесением соответствующей записи в личное дело гражданского служащего области и иные документы, подтверждающие служебную деятельность гражданского служащего области. Вакантная должность гражданской службы замещается по решению руководителя государственного органа области гражданским служащим области (гражданином), состоящим в кадровом резерве.

При отказе гражданского служащего области (гражданина), состоящего в кадровом резерве, от предложенной должности вакантная должность замещается вновь по конкурсу. Следует отметить, что новое положение о кадровом резерве заметно проигрывает старому положению о формировании кадрового резерва. В нем хотя бы указывались категории граждан, включаемых в резерв из числа талантливой молодежи, политиков, бизнесменов. Отсутствуют какие-либо мероприятия по включению указанных лиц на конкурсной основе в резерв. На наш взгляд, включение в кадровый резерв лиц, не выигравших конкурс на замещение вакантной должности, должно дополняться проведением параллельных конкурсов на включение в кадровый резерв лиц, принимающих участие в конкурсе на включение в кадровый резерв.

Служащие, состоящие в кадровом резерве, являются наиболее способными к инновационному формированию и развитию кадрового корпуса на государственной службе. Инновационная подготовка кадрового резерва – это один из способов создания интуитивно и инновационно мыслящих руководителей в системе государственной службы¹.

Кадровый резерв Липецкой области на различные должности в 2006 году был представлен в количестве 450 человек (291 человек – на должности государственной гражданской службы администрации области, 23 – на конкурсной основе, 136 – на должности в территориальных органах федеральных исполнительных органов власти и государственных учреждений). Всего в кадровом резерве администрации области на высшие должности состояло 68 человек, на главные – 172, на ведущие – 46. В 2007 году в кадровый резерв, сформированный на конкурсной основе, включен 31 человек. В 2008 году в резерв на конкурсной основе включено 5 человек (младшие должности). Начиная с 2006 года происходит пополнение резерва кадров органов исполнительной власти Липецкой области на конкурсной основе (рис. 2).

¹ Инновационная подготовка кадров государственной службы / под общ. ред. В.Л.Романова, Л.А. Василенко. – М.: РАГС, 2006. – С. 17.

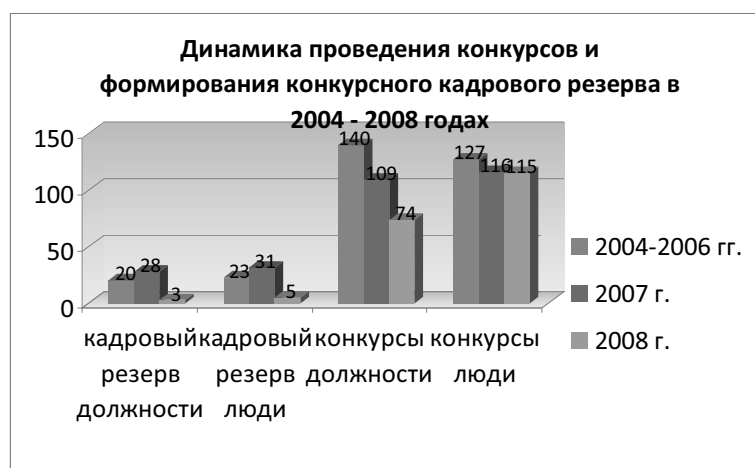


Рис. 2. Динамика проведения конкурсов и формирования конкурсного кадрового резерва в 2004–2008 годах

В 2008 году более половины всего кадрового резерва администрации на различные должности государственной службы, в том числе высшие, составляют женщины. Это свидетельствует об устойчивой динамике укрупнения органов исполнительной власти Липецкой области, вероятном увеличении количества государственных служащих (почти за 2 года принят на работу 231 человек). В то же время проведение конкурсов указывает на строгое соблюдение Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

В качестве инновационного подхода в системе кадровой политики на государственной службе выделяется создание системы кадрового резерва на уровне субъекта Российской Федерации¹. В настоящее время практика создания подобного комплексного кадрового резерва распространяется во многих субъек-

¹ Хомутова О.Ю. Региональная кадровая политика в условиях административной реформы // *Viesoji politika ir administravimas*. – 2006. – №18. – С. 38.

ектах Российской Федерации (Воронежская, Белгородская области). Хотя большая часть субъектов Российской Федерации предпочитает работать с так называемым «президентским» резервом кадров, основываясь на федеральных нормативных правовых актах и рекомендациях федерального центра. Самостоятельно инициировать формирование кадровых резервов некоторые субъекты Российской Федерации не спешат.

В связи с этим представляет интерес опыт Калужской области, где уже в 2005 году был сформирован банк данных кадрового резерва государственной и муниципальной службы, территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, а также крупных хозяйствующих субъектов. На основе разработанного плана мероприятий по работе с кадровым резервом в Калужской области было проведено обучение лиц, зачисленных в кадровый резерв по специальным программам¹. Также с 2005–2006 годов в Белгородской области систематически осуществляется совершенствование технологии работы с кадровым резервом на гражданской службе. Это – подготовка плана работы с первой губернаторской сотней, организация проведения диагностики «первой губернаторской сотни» резерва управленческих кадров.

В Белгородской области по итогам проводимых в органах власти области конкурсов на замещение вакантных должностей, конкурсов на включение в кадровый резерв, аттестаций государственных гражданских служащих, а также конкурса «Кадровый потенциал государственных органов Белгородской области» в 2006 году в кадровые резервы были включены 136 человек, назначены на должности государственной гражданской службы из резерва 27 человек. В 2007 году в соответствующие кадровые резервы были включены уже 172 человека, а 14 человек из них назначены на должности государственной гражданской службы².

¹ Хомутова О.Ю. Региональная кадровая политика в условиях административной реформы // *Viesoji politika ir administravimas*. – 2006. – №18. – С. 38.

² Об областной целевой программе развития государственной гражданской и муниципальной службы Белгородской области на 2008–2010 годы: постановление правительства Белгородской области от 22 сентября 2008 года № 234-пп. – Режим доступа: <http://www.belregion.ru/department/part380/>

Модернизация расширяет возможности молодежи в реализации творческих замыслов и инициатив¹. Во многих субъектах Российской Федерации государственная власть заинтересована вести предварительную работу с молодежью, подготавливая талантливых ее представителей для последующего поступления на государственную гражданскую службу. Это – создание и деятельность молодежных парламентов, правительств и т.п., в Белгородской области – дальнейшее развитие института стажеров, реализация проекта «Лучший выпускник Белгородской области». По итогам конкурсов 10 стажеров были назначены на соответствующие должности гражданской службы.

Предлагается формирование трех видов резерва: оперативного, стратегического и специального². В странах ближнего зарубежья создается кадровый резерв политической и административной государственной службы³.

¹ Ракоти В. Модернизация и оплата труда // Человек и труд. – 2010. – № 7. – С. 15.

² Хомутова О.Ю. Региональная кадровая политика в условиях административной реформы // Viesoji politika ir administravimas. – 2006. – № 18. – С. 38.

³ Капаров С.Г. Основные тенденции в сфере казахстанской государственной службы // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2010. – № 2. – С. 82.

ГЛАВА 6. ИННОВАЦИОННЫЕ ФОРМЫ И МЕТОДЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ КАДРОВОЙ ПОЛИТИКИ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ

6.1. Планирование карьеры государственного гражданского служащего

Идея карьеры связана с планированием должностного роста кадров государственной гражданской службы и индивидуальной карьеры каждого государственного служащего. Механизм планирования карьеры должен функционировать по следующему алгоритму: «резерв – конкурс – карьера»¹. Действие данного алгоритма должно осуществляться на принципах рационального сочетания: 1) автоматизма повышения по службе со стажем службы, возрастом, способностями и заслугами на основе объективной оценки, 2) повышения в должности с повышением разряда, 3) организации постепенного, последовательного, нормативного регулируемого служебного продвижения с индивидуальным планированием карьеры².

Воплощение в жизнь данных принципов возможно только при совершенствовании правовой базы по вопросам государственной и муниципальной службы. Данная задача представляется важной, так как ее решение позволит не только реализовать идею планирования карьеры, но и одновременно нормализовать показатели структуры кадров государственных служащих (соотношение возрастных категорий государственных служащих, соотношение численности государственных служащих по половому признаку), обеспечивать стабильность структуры органа государственной власти и его персонала управления.

¹ Кочетков А.В. Принципы и источники формирования кадров государственной службы субъектов РФ в условиях становления правового государства: Автореф. дис. ... канд. социол. наук. – М., 1999. – С. 25.

² Ноздрачев А.Ф. Государственная служба: учебник. – М., 1999. – С. 307.

Принцип: «Готовность работать инициативно, принимая на себя ответственность за принятые решения – гарантия продвижения по служебной лестнице»¹ обязательно должен применяться на государственной гражданской службе. Планирование карьеры гражданского служащего зависит не только от нормативно установленных правил продвижения по службе, но и от проявления его личностных и профессиональных качеств в ходе выполнения служебных обязанностей.

Грамотный карьерный план включает в себя²:

- четко сформулированную конечную цель карьерного роста и срок ее достижения;
- последовательность действий, необходимых для достижения цели;
- четко сформулированные краткосрочные и стратегические задачи достижения цели в рамках общего планирования;
- промежуточный контроль за исполнением намеченного в пределах сроков исполнения.

Анализируя практику формирования резерва кадров в областных администрациях Центрального Черноземья, приходится видеть неутешительные результаты этого процесса: в современных условиях руководители государственных органов формально подходят к вопросу создания резерва. Они нередко ссылаются на то, что сегодня создавать резерв кадров на государственной службе бессмысленно – отсутствуют свободные вакансии государственных должностей государственной службы. К сожалению, даже существование региональных нормативных актов о резерве персонала не способствует эффективной работе кадровых служб в этом направлении.

Правовая регламентация вопросов института резерва в субъектах Российской Федерации осуществляется двояким образом: в отдельных статьях законов о государственной гражданской службе субъектов Российской Федерации или в специальном

¹ Кибанов А. Разработка кадровой политики организации // Кадровик. Кадровое делопроизводство. – 2009. – № 1.

² Карьера по плану // Муниципальная служба. – 2009. – № 1. – С. 104.

нормативном акте либо вообще отсутствует. Федеральные законодатели также не уделяют должного внимания решению этих вопросов.

На наш взгляд, данное предложение правильное, но реальная процедура проведения конкурсов в органах государственной власти показывает, что даже конкурсный порядок формирования резерва будет сведен к формальному утверждению кандидатов на государственные должности государственной службы, включаемых в резерв персонала управления. Думается, в сложившейся ситуации было бы целесообразнее на первом этапе создать взаимосвязанные между собой федеральный, региональные и муниципальные резервы персонала. Это позволит иметь единый банк данных о профессиональных и талантливых чиновниках, используя который, можно будет переводить служащих с одного вида службы на другой, в результате чего будет укрепляться и совершенствоваться единая система государственной службы в Российской Федерации и реализовываться идея непрерывного планирования должностного роста.

Впервые закон о гражданской службе предусматривает заключение служебного контракта на государственной службе. До этого времени оформление служебных контрактов было скорее рекомендательным мероприятием, чем обязательной процедурой. Необходим переход на контрактный метод работы с высшими руководителями, когда заключается контракт на пять или шесть лет, с четкими обязательствами и гарантиями со стороны нанимателя и самого руководителя¹.

Служебный контракт заключается в письменной форме в двух экземплярах, каждый из которых подписывается сторонами. Один экземпляр служебного контракта передается гражданскому служащему, другой хранится в его личном деле. Служебный контракт может содержать существенные условия и дополнительные. Существенными условиями служебного контракта

¹ Лобанов В.В. Модернизация государственного управления: проблемы и решения // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2010. – № 2. – С. 143.

являются: наименование замещаемой должности гражданской службы с указанием подразделения государственного органа; дата начала исполнения должностных обязанностей; права и обязанности гражданского служащего, должностной регламент; виды и условия медицинского страхования гражданского служащего и иные виды его страхования; права и обязанности представителя нанимателя; условия профессиональной служебной деятельности, компенсации и льготы, предусмотренные за профессиональную служебную деятельность в тяжелых, вредных и (или) опасных условиях; режим служебного времени и времени отдыха; условия оплаты труда (размер должностного оклада гражданского служащего, надбавки и другие выплаты, в том числе связанные с результативностью его профессиональной служебной деятельности); виды и условия социального страхования, связанные с профессиональной служебной деятельностью. В настоящее время продолжается работа в субъектах РФ по перезаключению служебных контрактов в соответствии с федеральным законом.

Существенные условия контракта определяют дальнейшую судьбу государственного служащего. Наниматель вправе изменить существенные условия контракта. Об изменении существенных условий служебного контракта гражданский служащий должен быть уведомлен в письменной форме не позднее чем за два месяца до их введения. Если гражданский служащий не согласен на замещение должности гражданской службы и прохождение гражданской службы в том же государственном органе или другом государственном органе в связи с изменением существенных условий служебного контракта, представитель нанимателя вправе освободить его от замещаемой должности гражданской службы и уволить с гражданской службы.

В случае письменного отказа гражданского служащего от предложенной для замещения иной должности гражданской службы, в связи с изменением существенных условий служебного контракта, служебный контракт прекращается. Таким образом, работодатель наделяется «усмотрительным» правом увольнять государственных служащих, причем для

этого не требуется дополнительных усилий. Например, реорганизация штатов, проведение аттестации, в результате чего должность может быть сокращена либо сам государственный служащий не будет соответствовать занимаемой должности. Закон о государственной службе предоставляет обширные полномочия работодателю в плане прекращения деятельности государственного служащего по инициативе администрации. О каком же планировании карьеры и стабильности государственной службы, невыполнении незаконных требований руководителя может идти речь?

Несовершенство норм Трудового кодекса Российской Федерации практически полностью перенесено в федеральный закон о государственной гражданской службе. Вступление в силу федерального закона о государственной гражданской службе повлекло за собой обязательное изменение содержания служебных контрактов, заключенных с государственными служащими. Изменялись классификация должностей и классов чинов, в некоторых случаях размеры окладов, продолжительность отпуска и другие положения. Субъекты Российской Федерации не избежали процедуры оформления перевода государственных служащих на новые государственные должности в связи с изменением существенных условий труда, несмотря на то что во многих законах субъектов Российской Федерации устанавливались переходные положения следующего содержания. Например, в законе Орловской области «О государственной гражданской службе Орловской области» предусматривалось «считать ранее присвоенные государственным служащим Орловской области квалификационные разряды соответствующими классными чинами гражданской службы Орловской области».

В связи с этим возникали проблемы увольнения государственных служащих вследствие отказа от перевода. Действующее трудовое законодательство до сих пор не содержит указаний о форме и процедуре предложения вакансий, о форме предупреждения служащих о предстоящем переводе и т.д. Неточное оформление документов кадровой службой повлечет за собой неблагоприятные последствия для нанимателя.

6.2. Стимулирование и мотивация деятельности государственных гражданских служащих

В настоящее время внимание исследователей привлекает мотивационное поведение. Мотивацию поведения и деятельности человека можно охарактеризовать как совокупность движущих сил, побуждающих его к определенным действиям. Мотивация носит комплексный характер¹. Логику процесса мотивации ученые представляют следующим образом: потребность – стимул – мотив – решение – результат². Следовательно, мотивационное управление – часть общего процесса управления, обеспечивающая осознание и выбор способов преобразования воздействий внешней и внутренней среды на основе оценки ситуации, целеполагания, принятия решений, ожидания и корректировки соответствующих результатов деятельности на уровне индивидов, организации социальных систем посредством согласования их ценностных ориентаций, норм и интересов³.

Ученые отмечают, что применительно к государственной службе поощрительные нормы практически не исследовались, за некоторым исключением⁴. Прохождение государственной службы связано с исполнением гражданским служащим определенных правил поведения, проведением испытаний в форме квалификационных экзаменов, аттестаций. Поступив на государственную службу, гражданский служащий должен адаптироваться к занимаемой должности, а затем определяется его соответствие замещаемой должности, изучаются его профессиональные навыки, полученные в период прохождения гра-

¹ Ячкова В.Ю. Некоторые аспекты мотивационного управления // Вестник ПАГС. – 2009. – № 1 (18). – С. 176–177.

² Захаров Н., Куцин Н. Мотивация против стимулирования // Соц. труд. – 1991. – № 11.

³ Ячкова В.Ю. Указ. соч. – С. 176–178.

⁴ Касаева Т.В. Правовая культура государственных служащих как фактор повышения ответственности перед обществом // Государственная власть и местное самоуправление. – 2010. – № 4. – С. 37.

жданской службы. Кроме того, государственный служащий области в период прохождения государственной службы имеет право на отдых, получение материального содержания и социальных гарантий. Любая мотивационная система должна обеспечивать достаточно высокий уровень оплаты труда и достаточно высокий жизненный уровень служащего и членов его семьи¹. Повысить стимулирующую роль оплаты труда можно посредством ее увеличения в зависимости от достигнутых результатов².

Для государственного служащего собственные интересы и интересы его семьи должны реализовываться не в ущерб интересам государства. Для предотвращения ущемления интересов государства со стороны деятельности государственных служащих необходимо сформировать и совершенствовать систему стимулирования и наказания. Государственный служащий должен знать, что за неисполнение или ненадлежащее исполнение должностных обязанностей к нему будет применено адекватное и неотвратимое наказание. Такой подход возможен только при наличии строгой отчетности, постоянном контроле за государственным служащим и достойном денежном содержании. Предоставление достойного денежного содержания обязательно должно подкрепляться соблюдением этических стандартов.

Основной способ для чиновника улучшить свое материальное положение должен состоять в том, чтобы сделать карьеру³. Качественное преобразование кадрового корпуса государственной службы зависит от повышения мотивации государственных служащих к развитию своих способностей, знаний и умений⁴.

¹ Лемин Ф. Мотивация персонала в управленческой деятельности Китая // Социология власти. – 2009. – № 1. – С. 229.

² Ракоти В. Модернизация и оплата труда // Человек и труд. – 2010. – № 7. – С. 16.

³ Гарбер И.Е. Понятие «служба» и «работа»: психолингвистический анализ // Вестник ПАГС. – 2003. – № 5. – С. 26.

⁴ Инновационная подготовка кадров государственной службы / под общ. ред. В.Л.Романова, Л.А. Василенко. – М.: РАГС, 2006. – С. 18.

По мнению ученых, денежное содержание должно выплачиваться государственному служащему с учетом состава его семьи, всех его иждивенцев, то есть удовлетворить материальные потребности чиновника на приемлемом уровне по отношению к существующему в государстве (регионе) уровню жизни¹. За рубежом заработная плата государственных служащих привязана к средней оплате труда по стране, и она пересматривается каждый год. При росте доходов населения увеличивается денежное содержание государственных служащих².

Оплата труда является мотивирующим фактором, только если она непосредственно связана с итогами труда³. Сочетание моральных и материальных форм стимулирования и поощрения государственных служащих позволит действительно развивать государственную гражданскую службу. Государство должно предоставить государственному служащему современные нравственные ориентиры.

Если государство не обеспечивает государственных служащих достойной заработной платой; не формирует справедливую систему наказаний государственных служащих, функционирующую на принципе неотвратимости; не создает этических стандартов, то государственные служащие будут вынуждены действовать в личных интересах – в ущерб государству.

Зарботная плата Президента Российской Федерации составляет 8 тыс. долларов, что значительно меньше, чем в странах дальнего зарубежья. В то же время разница между денежным содержанием Президента Российской Федерации и средней заработной платой по стране составляет 10 раз. Это больше, чем в Германии, США, Украине. Доходы глав субъектов Российской

¹ Гарбер И.Е. Понятие «служба» и «работа»: психолингвистический анализ // Вестник ПАГС. – 2003. – № 5. – С. 26.

² Лобанов В.В. Модернизация государственного управления: проблемы и решения // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2010. – № 2. – С. 138.

³ Лемин Ф. Мотивация персонала в управленческой деятельности Китая // Социология власти. – 2009. – № 1. – С. 229.

Федерации, государственных корпораций в разы превышают денежное содержание Президента Российской Федерации¹.

Существующая нормативно-правовая база, регулирующая служебные отношения противоречива и не позволяет непосредственно оценить, когда малоэффективные результаты работы проистекают от недостатка мотивации и профессионализма служащих, а когда они являются просто следствиями недостаточной организации, неумения выделять ресурсы, которые могут быть задействованы для решения поставленных задач². Для работников предприятия все более ясно – не выявлены потери в результате труда, значит предполагается стимулирование работника³.

Рассмотрим основные социально-экономические характеристики Липецкой области как субъекта Российской Федерации. Денежные доходы населения составляют в 2009 году 204223 млн. рублей⁴. Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата на одного работника Липецкой области в 2009 году составляет 13871 рубль (1990 год – 252 рубля, 2000 год – 1881 рубль, 2005 год – 6929 рублей, 2008 год – 13372 рубля). Среднемесячная заработная плата в 2008 – 2009 году составляла соответственно 123% и 104% к предыдущим годам⁵.

Среднедушевые денежные доходы по областям Центрального Черноземья на 2009 год⁶: Липецкая область – 14664 рубля; Белгородская область – 14023; Воронежская область – 11653; Курская область – 12631; Тамбовская область – 11961. Величина прожиточного минимума составляет: в Российской Федерации – 5153 рубля, в Липецкой области – 4504 рубля⁷.

¹ Что в кармане Президента? // Аргументы и факты. – 2010. – 20–26 окт.

² Масленникова Е.В., Татарина Л.Н. Модернизация государственной службы: оценка процесса реформ и ограничений // Вестник ПАГС. – 2004. – № 7. – С. 27.

³ Махмудова И. Оценка труда в системе управления персоналом // Человек и труд. – 2010. – № 6. – С. 63.

⁴ Липецкий статистический ежегодник: 2010: Стат.сб. / Липецкстат. – Л., 2010. – С. 19

⁵ Там же. – С. 21

⁶ Там же. – С. 26

⁷ Там же. – С. 28.

Основные демографические показатели на 1 января 2010 года по Липецкой области: мужчины – 61,8%, женщины – 75,4%¹. Распределение населения Липецкой области по полу за 2009–2010 годы: женщины – 55%, мужчины – 45%. Распределение постоянного населения по возрастным группам в 2010 году: 15–19 лет – 66,1 тыс. человек, 20–24 года – 95 тыс. человек, 25–29 лет – 85,3 тыс. человек, 30–34 года – 81,5 тыс. человек, 35–39 лет – 79,8 тыс. человек, 40–44 года – 76,6 тыс. человек, 45–49 лет – 95,4 тыс. человек, 50–54 года – 98,8 тыс. человек, 55–59 лет – 82,7 тыс. человек, 60–69 лет – 102,6 тыс. человек². Самый работоспособный возраст представлен в наименьшем количестве.

Численность занятых в экономике Липецкой области за 2009 год:

– государственное управление и обеспечение военной безопасности, обязательное социальное обеспечение – 29,9 тыс. человек (2000 – 22,9; 2005 – 28,4; 2008 – 29,7); по формам собственности – государственная – 24608; муниципальная – 5255; частная – 22 человека³;

– здравоохранение и предоставление социальных услуг – 43,2 (2000 – 41,2; 2005 – 41,5; 2008 – 42,7)⁴;

– охота, сельское хозяйство и лесное хозяйство – 68,9;

– обрабатывающие производства – 110,7;

– оптовая и розничная торговля – 99,8;

– рыболовство и рыбоводство – 0,2;

– финансовая деятельность – 6,3.

Покупательная способность среднедушевых среднемесячных денежных доходов населения Липецкой области за 2009 год: говядина – 78 кг; рыба мороженая – 171 кг; молоко – 672; яйца – 4581; хлеб и хлебобулочные изделия – 651 кг; картофель – 1056 кг (рис – 342 кг; крупа – 719 кг); капуста – 1168 кг; масло животное – 83 кг; масло растительное – 240 кг; водка – 79 литров

¹ Липецкий статистический ежегодник: 2010: Стат.сб. / Липецкстат. – Л., 2010. – С. 45.

² Там же. – С. 46.

³ Там же. – С. 70.

⁴ Там же. – С. 63.

(больше, чем говядины; 1998 – 21 кг; 2000 – 25 кг; 2005 – 41 кг; 2008 – 72 кг)¹.

Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата работающих, занятых в экономике и социальной сфере Липецкой области²:

– сельское хозяйство – 11482 рубля (2008 год – 10271 рубль);

– добыча полезных ископаемых -15243 рублей (2008 год – 14633 рубля);

– обрабатывающие производства – 17712 (2008 год – 17453 рубля);

– производство и распределение электроэнергии, газа и воды – 16520 рублей (2008 год – 14888 рублей);

– строительство – 12692 рубля (2008 год – 13876 рублей);

– оптовая и розничная торговля, ремонт автотранспортных средств – 10086 рублей (2008 год – 10063 рубля);

– гостиницы и рестораны – 8307 рублей (2008 год – 7231 рубль);

– финансовая деятельность – 25877 рублей (2008 год – 26960 рублей);

– государственное управление и обеспечение военной безопасности, обязательное социальное обеспечение – 20567 рублей (2008 год – 17941 рубль); 2000 год – 2687 рублей; 2005 год – 9259 рублей; 2006 год – 11547 рублей; 2007 год – 14133 рублей;

– образование – 9304 рубля (2008 год – 8208 рублей);

– здравоохранение и предоставление социальных услуг – 9817 рублей (2008 год – 9417 рублей);

– предоставление прочих коммунальных услуг – 10229 рублей (2008 год – 8970 рублей).

Начиная с 2008 года заработная плата на государственной службе и в финансовой сфере практически сравнялась! В финансовой сфере в 2000 году она составляла 4115 рублей, в 2005

¹ Липецкий статистический ежегодник: 2010: Стат.сб. / Липецкстат. – Л., 2010. – С. 82.

² Там же. – С. 83.

году – 14296 рублей; в 2006 году – 16715 рублей, в 2007 году – 22271 рубль; в 2008 году – 26960 рублей.

Численность населения Липецкой области с денежными доходами ниже прожиточного минимума – 10,2% от общей численности населения. С доходами 10–15 тыс. рублей – 22,3%, 15–25 тыс. рублей – 20%; свыше 25 тыс. рублей – 12,6%; 8–10 тыс. рублей – 12%; 6–8 тыс. рублей – 12,9%; 4–6 тыс. рублей – 11,8%¹.

Государственные служащие относятся к самой высокооплачиваемой категории населения Липецкой области и входят в 20,6% населения Липецкой области, дифференцируемого по величине среднедушевых денежных доходов. Опережают по величине доходов чиновников только работники финансовой сферы и топ-менеджеры.

Число организаций, использовавших информационные и коммуникационные технологии (ИКТ)²:

– государственное управление и обеспечение безопасности:

2005 год – 493 организации (480 компьютеров; интернет – 152);

2007 год – 526 организаций (525 компьютеров; интернет – 391);

2008 год – 540 организаций (539 компьютеров; интернет – 425);

2009 год – 573 организации (566 компьютеров; интернет – 441).

Это самые обеспеченные ИКТ организации. За ними следуют операции с недвижимым имуществом, здравоохранение и предоставление социальных услуг, деятельность по органи-

¹ Липецкий статистический ежегодник: 2010: стат. сб. / Липецкстат. – Л., 2010. – С. 85.

² Учтены не все, а обследованные организации. Число персональных компьютеров в органах государственной власти на 2009 год составляет 14272 штуки. См.: Липецкий статистический ежегодник: 2010: стат. сб. / Липецкстат. – Л., 2010. – С. 248.

зации отдыха, оптовая и розничная торговля, строительство, производство и распределение электроэнергии, газа и воды.

Организации, имевшие web-сайты¹:

– государственное управление и обеспечение военной безопасности – 2005 год – 25, 2007 год – 54, 2008 год – 81, 2009 год – 92;

– операции с недвижимым имуществом – 29;

– оптовая и розничная торговля – 34;

– здравоохранение и предоставление социальных услуг – 25;

– финансовая деятельность – 20;

– строительство, транспорт и связь – 18;

– производство кожи, рыболовство, гостиницы – 1.

Возможно развитие основных направлений «электронного правительства», но при условии равномерного использования технологий ИКТ во всех видах экономической деятельности.

Оплата труда гражданского служащего уменьшилась по сравнению с размером оплаты по старому закону «Об основах...», так как уменьшен фонд оплаты труда на год. Денежное содержание состоит из месячного оклада (должностной оклад) и месячного оклада за классный чин (оклад за классный чин), которые составляют оклад месячного денежного содержания гражданского служащего (оклад денежного содержания), а также из ежемесячных и иных дополнительных выплат (дополнительные выплаты). Таким образом, денежное содержание государственного служащего состоит из прямых и косвенных выплат.

В оплате труда должна быть повышена роль исполнительской дисциплины и ответственного отношения к порученному делу².

К **дополнительным выплатам** относятся:

1. *Ежемесячная надбавка к должностному окладу за выслугу лет на гражданской службе в размерах:*

¹ Липецкий статистический ежегодник: 2010: стат. сб. / Липецкстат. – Л., 2010. – С. 254

² Ракоти В. Модернизация и оплата труда // Человек и труд. – 2010. – № 7. – С. 16.

При стаже гражданской службы	В процентах
от 1 года до 5 лет	10
от 5 до 10 лет	15
от 10 до 15 лет	20
свыше 15 лет	30

Ежемесячная надбавка к должностному окладу за выслугу лет на гражданской службе устанавливается гражданским служащим в зависимости от стажа государственной гражданской службы. Назначение или изменение размера надбавки за выслугу лет производится на основании распоряжения высшего исполнительного органа государственной власти в субъекте Российской Федерации по представлению комиссии по установлению стажа гражданской службы, дающего право на установление надбавки за выслугу лет.

2. Ежемесячная надбавка к должностному окладу за особые условия гражданской службы в размере до 200 процентов этого оклада.

Ежемесячная надбавка к должностному окладу за особые условия гражданской службы носит компенсационный характер. Ее достаточно сложно отнести к поощрительным или стимулирующим надбавкам. Компенсируется, прежде всего, повышенная затрата работником ресурсов здоровья вследствие вредности производства.

С одной стороны, затруднительно выявить факторы вредности и опасности в условиях современной служебной деятельности, с другой – специфика условий государственной гражданской службы существует. Гражданские служащие, как известно, не осуществляют свою деятельность в шахтах, на урановых рудниках, не плавят сталь. Однако государственные гражданские служащие в силу специфики реализуемых полномочий находятся в постоянной стрессовой ситуации. Именно данный фактор обязательно должен учитываться при разработке и формулировании особых условий гражданской службы субъекта Российской Федерации.

Представим следующие основания использования надбавки за особые условия гражданской службы. Она должна:

- носить исключительный и постоянный характер;
- в строго установленных случаях выплачиваться одновременно или в течение непродолжительного времени (выезды на массовые несанкционированные акции и т.п.);
- применяться к категориям служащих, которые объективно испытывают опасное воздействие на свою жизнь и здоровье (выезды в места пожаров, стихийных бедствий, совершения правонарушений или преступлений, массовых несанкционированных акций);
- применяться к категориям служащих, которые замещают должности гражданской службы и осуществляют деятельность, подверженную коррупционным рискам;
- применяться к категориям служащих, которые подвергаются риску получения хронических заболеваний, связанных с профессиональной деятельностью (например, работа в районах Крайнего Севера, дежурства).

По сути, ежемесячная надбавка к должностному окладу за особые условия гражданской службы – это надбавка «за вредность».

Особые условия гражданской службы – это особый режим служебной деятельности, в отдельных случаях – интенсивность осуществления служебной деятельности, обусловленные характером функциональной нагрузки и должностных полномочий (постоянный прием граждан, систематические командировки). К особому режиму деятельности гражданских служащих в настоящее время целесообразно отнести деятельность на должностях гражданской службы, подверженных коррупционным рискам. Такая надбавка – компенсация за особый характер служебной деятельности, требующий повышенной ответственности к совершаемым действиям. Например, сообщение о возможном конфликте интересов, неукоснительное соблюдение законодательства при проведении проверок, приеме на работу и т.п.

Представим примерный перечень особых условий гражданской службы:

- исполнение функциональной нагрузки, предусматривающей ночные дежурства;
- исполнение функциональной нагрузки, предусматривающей систематические командировки;
- исполнение функциональной нагрузки, предусматривающей постоянный прием граждан, непосредственное систематическое общение с гражданами (например, при оказании государственных услуг, проведении проверок);
- исполнение функциональной нагрузки, предусматривающей обязанность выездов в места пожаров, стихийных бедствий, совершения правонарушений или преступлений, массовых не санкционированных акций;
- исполнение функциональной нагрузки на должностях, отнесенных в перечень должностей гражданской службы, деятельность на которых связана с коррупционными рисками.

Действующие нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации о порядке выплаты ежемесячной надбавки к должностному окладу за особые условия гражданской службы противоречивы. В них отсутствует унифицированный подход к определению особых условий гражданской службы и их перечню.

Согласно Порядку выплаты ежемесячной надбавки к должностному окладу за особые условия гражданской службы Тамбовской области¹ надбавка к должностному окладу выплачивается за особые условия гражданской службы. К особым условиям гражданской службы в нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации относятся:

- интенсивный и особый режим служебной деятельности, в том числе связанной с регулярными командировками, исполнением служебных обязанностей в выходные и праздничные дни;

¹ О реализации законов области от 24 ноября 2006 года № 118-З «О денежном содержании государственных гражданских служащих Тамбовской области», «Об оплате труда лиц, замещающих государственные должности Тамбовской области и отдельные должности государственной гражданской службы Тамбовской области»: постановление администрации Тамбовской области от 2 марта 2007 года № 203.

- посещение организаций, учреждений, предприятий для осуществления систематических проверок;
- режим служебной деятельности, не дающий возможностей для занятия в течение служебного дня иными видами деятельности, не запрещенной законодательством (преподавательской, научной, творческой и иными);
- новизна решаемых задач;
- возможное отклонение продолжительности служебного дня от нормальной продолжительности.

Стоит не согласиться с приведенным перечнем особых условий гражданской службы. Сравнивая положения Трудового кодекса Российской Федерации и положения нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации о государственной гражданской службе, следует отметить, что пробелы федерального законодательства о гражданской службе в данном случае порождают необоснованное его толкование и правотворчество субъектов Российской Федерации.

Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» не раскрывает юридического термина «особые условия гражданской службы». В Трудовом кодексе Российской Федерации, восполняющем пробелы правового регулирования государственной гражданской службы, особые условия труда трактуются совершенно другим образом. В первую очередь, они связаны с опасными и вредными факторами для жизни и здоровья работника (работа под землей, в горячих цехах и т.п.), влекущими, как правило, последующие профессиональные заболевания. Таким работникам предоставляется право на получение досрочной профессиональной пенсии по старости. Во-вторых, наличие опасных условий обусловлено, именно, производственной деятельностью. В меньшей степени указанные условия труда затрагивают служащих и в большей степени распространяются на рабочих (сталевар, прядильщица, шахтер и т.п.).

Формулировка этой надбавки – за особые условия гражданской службы требует конкретизации в федеральном законодательстве о гражданской службе, выраженной в примерном пе-

речне соответствующих условий труда, а также толкования этого термина применительно к гражданской службе. Ввиду этого правотворческая практика органов государственной власти субъектов Российской Федерации идет по пути закрепления особых условий гражданской службы, исходя из собственных интересов, направленных на получение максимального денежного содержания отдельными категориями гражданских служащих. Здесь не учитывается тот факт, что выполнение многих из вышеперечисленных «особых условий гражданской службы» компенсируется и поощряется федеральным законодательством. Формируется двойная оплата или двойная компенсация одних и тех же условий гражданской службы.

Исполнение обязанностей в выходные и праздничные дни в соответствии с Трудовым кодексом Российской Федерации оплачивается служащему в двойном размере. Отклонение продолжительности служебного дня от нормальной продолжительности – это ненормированный рабочий день. Служащим с ненормированным рабочим днем предоставляется дополнительный отпуск сверх установленной продолжительности ежегодного оплачиваемого отпуска и отпуска за выслугу лет. Трудовой кодекс Российской Федерации запрещает компенсацию ненормированного рабочего дня денежными выплатами. Если рассматривать возможное отклонение продолжительности служебного дня от нормальной продолжительности как сверхурочную работу, то выполнение сверхурочных работ строго регламентируется трудовым законодательством, требует специального оформления со стороны нанимателя и компенсируется строго определенной формой денежной оплаты.

Вызывает сомнение и такое особое условие гражданской службы, как режим служебной деятельности, не дающей возможность для занятия в течение служебного дня иными видами деятельности, то есть законными подработками. Заметим, что для наемных рабочих и служащих деятельность, которая осуществляется ими вне основного места работы, допускается в порядке совместительства. И это не предполагает, что все наемные работники будут дополнительно работать за пределами своего

рабочего дня в других организациях, предприятиях, учреждениях. Трудовой кодекс Российской Федерации не предусматривает компенсацию наемным работникам за то, что они дополнительно не могут подработать. Законодатель же субъекта Российской Федерации для государственных гражданских служащих устанавливает надбавку к должностному окладу за отсутствие возможности дополнительно подрабатывать. Положения законодательства субъекта Российской Федерации ставят в неравные условия осуществления трудовой деятельности не только наемных работников и гражданских служащих, но и самих гражданских служащих.

Новизна решаемых задач как особое условие служебной деятельности также вызывает сомнение. Ее следует отнести к условию выплаты премии за выполнение особо важных и сложных заданий. Региональные законодатели «смешивают» основания применения стимулирующих мер и мер, носящих компенсационный характер.

В нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации целью рассматриваемой дополнительной выплаты является повышение заинтересованности государственных гражданских служащих в результате своей деятельности и качестве выполнения должностных обязанностей. Указанное понимание сущности надбавки за особые условия гражданской службы представляет ее как стимулирующую выплату. На наш взгляд, стимулирующие выплаты должны производиться всем государственным служащим, независимо от категорий и групп замещаемых должностей гражданской службы, и критерием их использования в структуре денежного содержания должны быть результативность и эффективность деятельности гражданских служащих.

3. *Ежемесячная процентная надбавка к должностному окладу за работу со сведениями, составляющими государственную тайну*, в размерах и порядке, определяемых законодательством Российской Федерации.

4. *Премии за выполнение особо важных и сложных заданий*, порядок выплаты которых определяется нанимателем с учетом

обеспечения задач и функций государственного органа, исполнения должностного регламента (максимальный размер не ограничивается).

Выплата премии за выполнение особо важных и сложных заданий осуществляется на основании нормативного правового акта субъекта Российской Федерации. К ним относятся: законы субъектов Российской Федерации о денежном содержании государственных гражданских служащих (приложение)¹, постановление главы субъекта Российской Федерации². Премирование осуществляется за месяц (квартал, полугодие) либо одновременно за выполнение конкретного особо важного и сложного задания в процентном соотношении к ежемесячному денежному вознаграждению или суммовом выражении.

В Порядке выплаты премии за выполнение особо важных и сложных заданий предусматриваются основания, согласно которым премируются гражданские служащие. К ним могут относиться:

- выполнение задания главы субъекта Российской Федерации, которое отличается срочностью и большим объемом;
- своевременная и четкая организация деятельности гражданских служащих по выполнению особо важного и сложного задания;
- высокие результаты деятельности исполнительного органа государственной власти;
- самостоятельная разработка проекта закона, принятого законодательным органом субъекта Российской Федерации и другие.

Рассматривая условия премирования гражданских служащих, следует отметить, что некоторые основания для выплаты премии вызывают определенные сомнения. Например, командировки, результаты которых имеют значение для реализации функций государственного органа области; внедрение новых форм и методов работы, способствующих повышению ее эф-

¹ *Липецкая область, Воронежская область.*

² *Тамбовская область, Белгородская область.*

фективности¹. Основания для выплаты премии совпадают с основаниями выплаты ежемесячной надбавки к должностному окладу за особые условия гражданской службы. Одновременно гражданский служащий может получить и надбавку к должностному окладу за особые условия гражданской службы, и премию за выполнение особо важных и сложных заданий. Необходимо разграничивать в указанных случаях основания премирования гражданского служащего либо определить выплату премии как единовременную.

Конкретные размеры премий определяются главой субъекта Российской Федерации и руководителями органов государственной власти, и, отчасти, руководителями структурных подразделений (вносят предложения).

5. Ежемесячное денежное поощрение.

Ежемесячное денежное поощрение может выплачиваться гражданским служащим в целях материального обеспечения и повышения заинтересованности в результатах своей деятельности и качестве выполняемых обязанностей. Конкретные размеры данного денежного поощрения закрепляются в законах субъектов Российской Федерации (Тамбовская область) или в нормативных правовых актах главы субъекта Российской Федерации (Белгородская область).

6. Единовременная выплата при предоставлении ежегодного оплачиваемого отпуска и материальная помощь, выплачиваемые за счет средств фонда оплаты труда гражданских служащих.

Размер единовременной выплаты при предоставлении ежегодного оплачиваемого отпуска зависит от категории и группы замещаемой должности гражданской службы. Для руководителей он может составлять до двукратной величины ежемесячного

¹ О реализации законов области от 24 ноября 2006 года «О денежном содержании государственных гражданских служащих Тамбовской области», «Об оплате труда лиц, замещающих государственные должности Тамбовской области и отдельные должности государственной гражданской службы Тамбовской области: постановление администрации Тамбовской области от 2 марта 2007 года № 203.

денежного вознаграждения, для иных гражданских служащих – двух окладов месячного денежного содержания¹.

Материальная помощь гражданским служащим предоставляется в виде единовременной выплаты. Она приурочивается, как правило, к ежегодному оплачиваемому отпуску, и может составлять один оклад денежного содержания в год (Тамбовская область).

Субъектами Российской Федерации предусматриваются также дополнительные *выплаты, конкретизирующие определенные доплаты, предусмотренные трудовым законодательством*:

1) доплата государственному гражданскому служащему субъекта Российской Федерации за исполнение обязанностей временно отсутствующего государственного гражданского служащего без освобождения от своих должностных обязанностей.

Указанная доплата производится в целях обеспечения непрерывности функционирования структурных подразделений. Ее размер может составлять 1/3 месячного денежного содержания, установленного по должности временно отсутствующего гражданского служащего (Тамбовская область);

2) единовременное поощрение за безупречную и эффективную гражданскую службу государственным гражданским служащим, представителем нанимателя для которых является глава субъекта Российской Федерации (Воронежская область).

При существующей модели оплаты труда государственных служащих выполнение государственных задач, степень эффективности деятельности играют второстепенную роль в оплате труда государственных служащих. В других странах внедрение новой системы оплаты труда, основанной на принципах ответственности, результативности и квалификации, способствующей формированию компактного и эффективного государственного

¹ О реализации законов области от 24 ноября 2006 года «О денежном содержании государственных гражданских служащих Тамбовской области», «Об оплате труда лиц, замещающих государственные должности Тамбовской области и отдельные должности государственной гражданской службы Тамбовской области: постановление администрации Тамбовской области от 2 марта 2007 года № 203.

аппарата с повышенной производительностью труда, является направлением повышения качества деятельности государственного аппарата¹.

Поэтому при сохранении имеющейся организации заработной платы у российских гражданских служащих вряд ли возникнет стремление к выполнению модернизационных планов², когда сумма выплат не зависит напрямую от результативности профессиональной служебной деятельности. В 2008 году государственные служащие важным направлением административной реформы посчитали разработку системы оплаты труда государственных служащих, ориентированной на результат³.

Предлагается дифференцировать систему стимулирования и мотивации государственных служащих для руководителей и для остальных категорий государственных служащих. Для руководителей должна быть контрактная система с перечнем показателей эффективности их работы на основе ежегодных отчетов. Для остальных категорий государственных служащих – это система автоматического повышения их зарплат за хорошее выполнение должностных обязанностей и в зависимости от стажа служебной деятельности⁴.

В Белгородской области уже с 2007 года начата работа по совершенствованию механизмов стимулирования и мотивации гражданских служащих. На это направлено постановление губернатора Белгородской области от 29 марта 2007 года № 49

¹ Капаров С. Г. Основные тенденции в сфере казахстанской государственной службы // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2010. – № 2. – С. 89.

² Ракоти В. Модернизация и оплата труда // Человек и труд. – 2010. – № 7. – С. 20.

³ Январев В.А., Семионова Е.А. Динамика оценки государственными служащими результатов регламентации государственных функций // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2010. – № 2 – С. 171.

⁴ Лобанов В.В. Модернизация государственного управления: проблемы и решения // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2010. – № 2. – С. 144.

«Об оплате труда государственных гражданских служащих Белгородской области».

В нем предусматривается, что в целях повышения мотивации и стимулирования гражданских служащих области в органах исполнительной власти области внедряется новая система оплаты труда гражданских служащих, основанная на оценке достижения показателей результативности профессиональной служебной деятельности, определяемых в должностных регламентах и служебных контрактах.

Указанным постановлением установлены размеры должностных окладов и окладов за классные чины. Утверждены: примерный порядок установления ежемесячной надбавки к должностному окладу за особые условия гражданской службы; примерный порядок выплаты гражданским служащим премий за выполнение особо важных и сложных заданий; примерное положение о единовременной выплате при предоставлении ежегодного оплачиваемого отпуска и материальной помощи гражданским служащим. Во всех субъектах Российской Федерации, так или иначе, нормативно зафиксированы вышеуказанные способы мотивации и стимулирования гражданских служащих в пределах и в развитие норм об оплате труда федерального законодательства о гражданской службе.

В Белгородской области решили усилить мотивацию деятельности гражданских служащих в зависимости от показателей ее результативности и эффективности. Вышеуказанное постановление губернатора Белгородской области от 29 марта 2007 года № 49 предусмотрело также примерный порядок оценки деятельности гражданских служащих для выплаты ежемесячного денежного поощрения, основанного на достижении показателей результативности профессиональной служебной деятельности¹.

¹ План первоочередных мероприятий по формированию системы региональной кадровой политики, утв. распоряжением губернатора Белгородской области от 6 апреля 2010 года № 182-р. – Режим доступа: <http://www.belregion.ru/department/part380/>

Воздействие на заинтересованность государственных служащих в выполнении государственных задач было бы более комплексным при дополнении материального поощрения мерами ответственности¹.

Порядок выплаты ежемесячной надбавки за особые условия гражданской службы определяется представителем нанимателя. Порядок выплаты материальной помощи за счет средств фонда оплаты труда гражданских служащих определяется соответствующим положением, утверждаемым нанимателем. Законы субъектов РФ предусматривают размеры ежемесячного денежного поощрения. Это единственная возможность увеличить денежное содержание государственного служащего. Регионы-доноры вправе увеличить фонд оплаты государственных служащих, исходя из средств бюджета. Зачастую заработная плата государственных служащих области в 2 – 3 раза превышает размер денежного содержания по аналогичной должности федеральной гражданской службы.

Возникают моменты, когда субъекты-реципиенты устанавливают денежное содержание, превышающее федеральный уровень. По данному поводу издано определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 21 июня 2006 года. Она рассмотрела в открытом судебном заседании дело по заявлению прокурора Саратовской области о признании недействующими Приложения № 1 и Приложения № 2 к Закону Саратовской области от 27 сентября 2005 года № 92-ЗСО «О денежном содержании и материальном стимулировании лиц, замещающих должности государственной гражданской службы Саратовской области» по кассационным жалобам Правового управления Правительства Саратовской области и Саратовской областной Думы. Закон и приложения к нему, устанавливающие размеры месячных окладов государственных гражданских служащих в соответствии с замещаемыми ими должностями, а также размеры ежемесячного денежного поощрения, противоречат

¹ Ракоти В. Модернизация и оплата труда // Человек и труд. – 2010. – № 7. – С. 20.
540

действующему законодательству. В силу абзаца 2 п. 5 ст. 85 Бюджетного кодекса Российской Федерации размер денежного содержания (оплаты труда) государственных гражданских служащих субъекта Российской Федерации, которому предоставляются дотации из федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации, не может превышать размер денежного содержания соответствующих категорий федеральных государственных служащих. Саратовская область является получателем дотаций. Между тем, государственные гражданские служащие Саратовской области поставлены в лучшие условия по оплате труда по сравнению с федеральными государственными служащими. Проверка материалов дела показала завышение указанных выплат государственным гражданским служащим Саратовской области относительно установленного Указом Президента Российской Федерации размера ежемесячного денежного поощрения лицам, замещающим государственные должности федеральной государственной службы в территориальных органах федеральных органов исполнительной власти. Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации определила – жалобы Правового управления Правительства Саратовской области, Саратовской областной Думы оставить без удовлетворения.

По отдельным должностям гражданской службы может устанавливаться особый порядок оплаты труда гражданских служащих, при котором оплата труда производится в зависимости от показателей эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности, определяемых в срочном служебном контракте. К гражданским служащим, оплата труда которых производится в указанном особом порядке, не применяются общие условия оплаты труда. Обобщенные показатели эффективности и результативности деятельности государственных органов, принятия и исполнения управленческих и иных решений, а также правового, организационного и документационного обеспечения исполнения указанных решений, общие для государственных органов и гражданских служащих, утверждаются соответственно главой субъекта РФ. Перечень подобных должностей гражданской служ-

бы, по которым может устанавливаться особый порядок оплаты труда, а также порядок установления оплаты труда гражданских служащих, утверждаются соответственно нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации. Ни в одном субъекте РФ такие норма не приняты.

Специфические показатели эффективности и результативности деятельности государственного органа, принятия и исполнения управленческих и иных решений, а также правового, организационного и документационного обеспечения исполнения указанных решений утверждаются правовым актом государственного органа в соответствии с особенностями его задач и функций.

Оплата труда гражданского служащего области производится в виде денежного содержания, являющегося основным средством его материального обеспечения и стимулирования профессиональной служебной деятельности по замещаемой должности гражданской службы области.

Денежное содержание гражданского служащего области состоит из месячного оклада гражданского служащего по замещаемой им должности гражданской службы и месячного оклада гражданского служащего области в соответствии с присвоенным ему классным чином гражданской службы области, а также из ежемесячных и иных дополнительных выплат. Совокупность оклада за должность и оклада за классный чин составляет оклад месячного денежного содержания гражданского служащего области.

В Белгородской области запланировано развитие механизмов социальных гарантий и дополнительного страхования государственных служащих; совершенствование механизмов предоставления единовременной субсидии на приобретение жилой площади государственным гражданским служащим; внедрение механизмов оздоровления гражданских служащих; социальное обустройство высококвалифицированных кадров¹.

¹ План первоочередных мероприятий по формированию системы региональной кадровой политики, утв. распоряжением губернатора Белгородской области от 6 апреля 2010 года № 182-р. – Режим доступа: <http://www.belregion.ru/department/part380/>

Защита государственных служащих предусматривает регламентацию иных социальных гарантий: равные условия оплаты труда, а также сопоставимые показатели оценки эффективности результатов профессиональной служебной деятельности при замещении соответствующих должностей гражданской службы; условия прохождения гражданской службы, обеспечивающие исполнение должностных обязанностей в соответствии с должностным регламентом; медицинское страхование гражданского служащего и членов его семьи, в том числе после выхода гражданского служащего на пенсию за выслугу лет; обязательное государственное социальное страхование на случай заболевания или утраты трудоспособности; выплаты по обязательному государственному страхованию; возмещение расходов, связанных с переездом гражданского служащего и членов его семьи в другую местность; защита гражданского служащего и членов его семьи от насилия, угроз и других правонарушений в связи с исполнением им должностных обязанностей; государственное пенсионное обеспечение.

Наиболее активно региональные законодатели разрабатывают и совершенствуют факультативные социальные гарантии государственных служащих. Государственным служащим предоставляются широкие социальные гарантии, которые должны обеспечивать нормальный уровень жизни чиновника и условия службы. Факультативные социальные гарантии могут устанавливаться по усмотрению органов государственной власти: право на профессиональную переподготовку, повышение квалификации и стажировку с сохранением на этот период замещаемой должности гражданской службы и денежного содержания; транспортное обслуживание; замещение иной должности гражданской службы при реорганизации или ликвидации государственного органа либо сокращении должностей гражданской службы; единовременную субсидию на приобретение жилой площади один раз за весь период гражданской службы; иные государственные гарантии. В субъектах РФ предусматривается порядок предоставления субсидии на приобретение жилья (Белгородская область). В Воронежской и Липецкой областях такие нормы не приняты.

Указ губернатора Орловской области от 3 сентября 2009 года № 271 «Об оплате стоимости путевок лицам, замещающим государственные должности Орловской области, лицам, замещающим должности государственной гражданской службы Орловской области, работникам органов исполнительной государственной власти Орловской области, замещающим должности, не относящиеся к должностям государственной гражданской службы Орловской области» представляет собой документ о дополнительных социальных гарантиях государственным гражданским служащим субъекта Российской Федерации. Размер компенсации за путевки зависит от категории и группы замещаемой должности гражданской службы субъекта Российской Федерации и продолжительности стажа государственной службы. Например, губернатору Орловской области, первому заместителю губернатора Орловской области, председателю Правительства Орловской области, заместителю председателя Правительства Орловской области, руководителю Департамента Орловской области оплачиваются ежегодно по две путевки. Их стоимость варьируется от 50 тысяч рублей до 35 тысяч рублей. Ежегодно по одной путевке оплачивается стоимостью до 25 тысяч рублей гражданским служащим, замещающим высшие должности категории «руководители» и «помощники (советники)». Остальным гражданским служащим Орловской области путевки оплачиваются:

- один раз в два года стоимостью до 15 тысяч рублей;
- один раз в три года стоимостью от 5 тысяч рублей до 14 тысяч рублей в зависимости от стажа государственной службы.

Касаясь гарантий деятельности чиновников области, хотелось бы отметить подробную регламентацию размеров денежного содержания. Другие социальные гарантии повторяют перечни основных и факультативных гарантий, предусмотренных в федеральном законе о гражданской службе. Сказать о более высокой степени защищенности служащих субъектов РФ по сравнению с федеральными государственными служащими нельзя. Уменьшение видов косвенных гарантий по сравнению с прошлым законодательством укрепляет позиции

прямых выплат – денежного содержания. Например, в Воронежской области существует следующая регламентация прямых денежных выплат. Должностной оклад государственному гражданскому служащему Воронежской области устанавливается руководителем соответствующего государственного органа Воронежской области в кратном исчислении к минимальному размеру оплаты труда и ежегодно индексируется с учетом инфляции и положений закона области об областном бюджете на очередной финансовый год.

Размеры должностных окладов государственных гражданских служащих в государственных органах области должны быть едиными.

Закон Липецкой области предусматривает в качестве дополнительных гарантий:

- возмещение расходов, связанных со служебными командировками;

- возмещение расходов по проезду на внутригородском транспорте, связанных с исполнением должностных обязанностей гражданских служащих области, производится по заявлению гражданского служащего области при наличии проездных документов (билетов).

Возмещение расходов, связанных со служебными командировками (Положение об установлении норм расходов на служебные командировки гражданских служащих области). Гражданские служащие области направляются в служебные командировки по решению представителя нанимателя или уполномоченного им лица на определенный срок для выполнения служебного задания (вне постоянного места прохождения гражданской службы области) как на территории Российской Федерации, так и на территориях иностранных государств. Днем выезда гражданского служащего области в служебную командировку считается день отправления поезда, самолета, автобуса или другого транспортного средства от постоянного места прохождения гражданской службы области, а днем приезда из служебной командировки – день прибытия указанного транспортного средства в постоянное место прохождения гражданской службы об-

ласти. Гражданскому служащему области возмещаются расходы по проезду к месту командировки и обратно.

Выплата суточных производится в следующих размерах:

– при направлении в командировку в города Москву и Санкт-Петербург в размере 2,5 минимального размера оплаты труда в Российской Федерации;

– при направлении в командировку за пределы области по РФ – в размере 2 минимальных размеров оплаты труда в Российской Федерации;

– при направлении в командировку в города и районы области – в размере 1 минимального размера оплаты труда в Российской Федерации.

При направлении в командировку на территорию иностранного государства выплата суточных производится за счет средств областного бюджета в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 26 декабря 2005 года № 812 «О размере и порядке выплаты суточных в иностранной валюте и надбавок к суточным в иностранной валюте при служебных командировках на территории иностранных государств работников организаций, финансируемых за счет средств федерального бюджета».

Законодательство США предусматривает, что чиновник поощрение может получить только официально – от правительства. Наказание за нарушение этой нормы – штраф или лишение свободы до двух лет либо совокупность наказаний¹. Законодательством субъектов Российской Федерации предусматриваются меры поощрения за безупречную и эффективную гражданскую службу применяются поощрения и награждения гражданского служащего области. Порядок и условия выплаты единовременного поощрения гражданским служащим области определяются законом области, но они не закреплены в законодательстве Липецкой области. Единовременное поощрение заменено компенсацией за соблюдение ограничений на государственной службе.

¹ Бочарников И.В. Зарубежный опыт противодействия коррупции // Государственная власть и местное самоуправление. – 2008. – № 9. – С. 16–17.

Стоит отметить, что существует предельно простое мнение: чем незначительнее компенсации, тем большее количество чиновников будет нарушать закон¹. С другой стороны, известно, что многократное применение наказания существенно снижает его действие. Парадоксально, но подобное действие оказывает и материальное вознаграждение. Если человек все время получает материальную награду (например, в виде премии), то со временем она теряет свою мотивационную нагрузку и перестает действовать².

Как отмечает Т.В. Касаева: «Не стоит игнорировать моральные стимулы – всевозможные поощрения, награды, официальное признание заслуг, популяризация лучшей практики. В любой общественно полезной деятельности мерам поощрительного характера должно уделяться особое внимание»³. В связи с этим, любопытно вспомнить опыт дореволюционной России относительно применения стимулирования государственно-служебной деятельности.

Особое внимание вызывает регламентация свободного побочного заработка гражданского служащего, когда он при наличии только уведомления нанимателя вправе выполнять любую оплачиваемую работу, за исключением предпринимательской деятельности, замещения должности руководителя коммерческой организации на платной основе, и если его работа не повлечет за собой конфликт интересов. Данная формулировка искореняет основы карьерной службы, поэтапного продвижения по служебной лестнице. Тем более, что государственный служащий может продвигаться по карьере на конкурсной основе (конкурс или резерв, сформированный на конкурсной основе). Это повлечет за собой увеличение числа «десантных карьер», что на государственной службе не совсем приемлемо. Другое сомнение, а если чиновник является руководителем коммерческой организации на безвоз-

¹ Гарбер И.Е. Понятие «служба» и «работа»: психолингвистический анализ // Вестник ПАГС. – 2003. – № 5. – С. 27.

² Лемин Ф. Мотивация персонала в управленческой деятельности Китая // Социология власти. – 2009. – №1. – С. 228.

³ Касаева Т.В. Правовая культура государственных служащих как фактор повышения ответственности перед обществом // Государственная власть и местное самоуправление. – 2010. – № 4. – С. 37.

мездной основе? Тогда будут ли на него распространяться запреты, связанные с государственно-служебной деятельностью? И что же относится к предпринимательской деятельности в соответствии с Гражданским кодексом РФ? До сих пор ученые не могут определить – какие виды деятельности, собственно, являются предпринимательством, а какие – нет.

Конечно, подобный подход требует разработки разумных критериев оценки работы чиновника, при наличии которых он сможет претендовать на увеличение должностного оклада и надбавок к нему в пределах, закрепленных в законах. От руководителей потребуется умение объективно оценивать своих подчиненных и объективно устанавливать размеры должностных окладов и надбавок к ним. Эта система оплаты труда позволит государственному служащему получать заслуженное денежное содержание. Ведь материальное поощрение – это всего лишь внешний стимул по отношению к работе, внешняя цель. Материальное вознаграждение будет действовать как стимул только тогда, когда оно будет постоянно увеличиваться¹.

Для государственных служащих установлена пятидневная рабочая неделя (40 часов). Ненормированный служебный день устанавливается для гражданских служащих, замещающих высшие и главные должности гражданской службы. Для гражданских служащих, замещающих должности гражданской службы иных групп, ненормированный служебный день устанавливается в соответствии со служебным распорядком государственного органа согласно перечню должностей, и служебным контрактом. Гражданским служащим, имеющим ненормированный служебный день, предоставляется ежегодный дополнительный оплачиваемый отпуск, продолжительность которого определяется коллективным договором или служебным распорядком государственного органа и который не может быть менее трех календарных дней. Гражданскому служащему предоставляется ежегодный отпуск с сохранением замещаемой должности гражданской

¹ Лемин Ф. Мотивация персонала в управленческой деятельности Китая // Социология власти. – 2009. – № 1. – С. 228.

службы и денежного содержания. В Липецкой области подробно расписывается процесс предоставления ненормированного рабочего дня служащим. К сожалению, от непосредственного руководителя зависит многое. Например, именно он представляет сведения в кадровую службу о переработках чиновника и их обоснование. Если руководитель счел, что служащий «необоснованно» задержался на работе, то сведения о ненормированности рабочего дня не поступят в кадровую службу. А служащий не получит дополнительный отпуск за ненормированный рабочий день.

Гражданским служащим, замещающим высшие и главные должности гражданской службы, предоставляется ежегодный основной оплачиваемый отпуск продолжительностью 35 календарных дней. Гражданским служащим, замещающим должности гражданской службы иных групп, предоставляется ежегодный основной оплачиваемый отпуск продолжительностью 30 календарных дней. При предоставлении гражданскому служащему ежегодного оплачиваемого отпуска один раз в год производится единовременная выплата в размере двух месячных окладов денежного содержания. При предоставлении гражданскому служащему субъекта Российской Федерации ежегодного оплачиваемого отпуска один раз в год производится единовременная выплата в соответствии с законодательством субъекта РФ. К сожалению, не все субъекты Российской Федерации определили этот размер единовременной выплаты, например в законе Липецкой области. В законе Воронежской области прописано, что данная сумма равна одному месячному окладу денежного содержания.

Мотивация связана не только с материальным стимулированием деятельности государственных служащих, но и с возможностью осуществления должностного роста. Современное законодательство о государственной гражданской службе значительно ограничивает самостоятельные возможности карьерного роста гражданских служащих, зависящих от его индивидуальных возможностей, профессиональных умений и навыков¹.

¹ Усольцева О.А. Современные особенности обучения чиновников в системе дополнительного образования // Социология власти. – 2009. – № 1. – С. 201.

Гражданский служащий субъекта Российской Федерации имеет право на продвижение по службе. Одним из мероприятий, способствующих этому, является профессиональная переподготовка, повышение квалификации и стажировка с сохранением на этот период замещаемой должности гражданской службы области и денежного содержания. Новые акты в соответствии с законом о гражданской службе приняты во всех субъектах Российской Федерации, и усовершенствована их система.

Норма Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» закрепляет возможность для гражданского служащего должностного роста на конкурсной основе. Отсутствие иных нормативно закрепленных стимулов должностного роста гражданского служащего препятствует самореализации служащего и усилению эффективности его деятельности. К подобного рода стимулам следует отнести непосредственную зависимость карьерного продвижения от получения образования служащим. Во Франции прослеживается прямая зависимость между продвижением по службе и полученным образованием.

Система существующих квалификационных требований, предъявляемых к государственным гражданским служащим, процедур аттестации и сдачи внеочередного квалификационного экзамена однозначно не является стимулом, а тем более мотивирующим моментом при прохождении государственной гражданской службы. Отметим, что фактически все гражданские служащие обязаны согласно законодательству о гражданской службе иметь высшее профессиональное образование по профилю замещаемой должности или в области управленческой специализации. Следовательно, получение нового образования не будет предопределять замещение вышестоящей должности гражданской службы.

И сама система профессионального образования, переподготовки и повышения квалификации государственных гражданских служащих не способствует реализации гражданским служащим своего права на должностной рост. Ученые утверждают,

что необходимо построение системы мотивации через разработку общей концепции развития государственной службы¹. На наш взгляд, такая концепция должна формироваться в рамках единой концепции развития кадровой политики на государственной гражданской службе.

6.3. Оценка кадрового потенциала на государственной гражданской службе и его эффективности

Кардинальное изменение системы государственного управления в Российской Федерации обусловило переход от одной модели государственной гражданской службы к совершенно другой модели, которая предполагает новые подходы к управлению кадровым потенциалом в системе государственной гражданской службы. Они связаны с совершенствованием основ деятельности органов государственной власти, заключающимся в ликвидации избыточных функций, формировании института предоставления государственных услуг, создании новой системы финансирования, зависящей от результативности и эффективности работы органов государственной власти. Ранее подобные подходы использовались, как правило, в рамках деятельности коммерческих организаций (предприятий) и рассматривались как методы управления персоналом на предприятии. В настоящее время неоднократно подчеркивается необходимость изменения принципов государственного управления и внедрения в управленческую практику технологий, апробированных в бизнес-среде².

Признается, что повышение эффективности государственного управления является одним из условий устойчивого социально-экономического развития и повышения благосостояния насе-

¹ Усольцева О.А. Современные особенности обучения чиновников в системе дополнительного образования // Социология власти. – 2009. – №1. – С. 205.

² Масленникова Е.В., Татарина Л.Н. Модернизация государственной службы: оценка процесса реформ и ограничений // Вестник ПАГС. – 2004. – № 7. – С. 24.

ления¹. Указанные выше новеллы современного государственного управления в Российской Федерации непосредственно затронули содержание правового регулирования государственной гражданской службы. Изменения коснулись регламентации статуса государственного гражданского служащего, основ прохождения государственной гражданской службы, функционирования кадровых подразделений органов государственной власти и, собственно, кадровой политики в системе государственной гражданской службы. Отметим некоторые из них: стимулирование труда государственных служащих, зависящее от результативности их работы, разработка должностных регламентов, внедрение кадровых технологий, направленных на достижение объективной оценки деятельности государственных гражданских служащих и другие.

Для государственных служащих, чья деятельность должна измеряться по социальным эффектам управления, значимы все качества: интеллектуальные, организаторские, коммуникативные, личностные, духовно-нравственные².

Неоднократно в официальных нормативных правовых актах закреплялись положения о необходимости оценки деятельности государственных гражданских служащих. К подобным документам относятся:

- Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 31.07.2004 г.;
- федеральная программа «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009 – 2013 годы)».

Ориентация на конечные результаты становится подлинным веянием времени, встречается не только в финансовом менеджменте и входит в качестве основополагающего компонента во

¹ Масленникова Е.В., Татарина Л.Н. Модернизация государственной службы: оценка процесса реформ и ограничений // Вестник ПАГС. – 2004. – № 7. – С. 13.

² Марченко О.И. Развитие кадрового потенциала государственной службы // Вестник ПАГС. – 2003. – № 5. – С. 20.

многие современные концепции управления¹. Проблема эффективности государственной службы, качества оказываемых ею услуг стоит на повестке дня большинства стран мира².

В качестве ожидаемых результатов реализации федеральной программы «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 годы)»³ является создание и внедрение системы показателей результативности профессиональной служебной деятельности государственных служащих, дифференцированных по направлениям деятельности государственных органов. Одним из основных направлений реализации данной федеральной программы выступает повышение эффективности государственной службы и результативности профессиональной служебной деятельности государственных служащих. Этому должно способствовать внедрение эффективных технологий и современных методов кадровой работы, направленных на повышение профессиональной компетентности, мотивации государственных служащих и обеспечение условий для увеличения результативности их профессиональной служебной деятельности; современных механизмов стимулирования государственных служащих. Программа предусматривает реализацию вышеуказанного направления в ходе двух этапов:

1) на первом этапе (2009–2010 годы) предполагалось завершить разработку современных кадровых, образовательных, информационных и управленческих технологий и механизмов, обеспечивающих результативность профессиональной служебной деятельности государственных служащих;

¹ Масленникова Е.В. Оценка эффективности деятельности органов государственной власти при исполнении государственных функций // Вестник ПАГС. – 2009. – № 1(18). – С. 12.

² Капаров С. Г. Основные тенденции в сфере казахстанской государственной службы // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2010. – № 2. – С. 85.

³ Федеральная программа «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 годы)». Утв. Указом Президента РФ от 10 марта 2009 г. № 261 (с изменениями от 12 января 2010 г.).

2) на втором этапе (2011–2013 годы) предстоит обеспечить внедрение современных кадровых, образовательных, информационных и управленческих технологий на государственной службе и завершить формирование единой системы управления государственной службой.

Согласно федеральной программе важнейшими направлениями повышения эффективности государственной службы являются разработка и внедрение механизмов, обеспечивающих результативность профессиональной служебной деятельности государственных служащих. В настоящее время показатели служебной деятельности государственных служащих недостаточно ориентированы на результативность их труда, поэтому необходимо разработать объективные критерии оценки эффективности профессиональной служебной деятельности государственных служащих, а также совершенствовать методику оценки профессиональных знаний и навыков государственных служащих, предусмотренных в их должностных регламентах. Это связано с тем, что применяемые в России методики определения эффективности государственного управления в целом соответствуют мировым стандартам, но применяются без полноценного учета действующей модели принятия решений в сфере государственного управления¹.

Несмотря на существование некоторых официальных положений о критериях оценки эффективности профессиональной служебной деятельности государственных служащих², до сих пор отсутствует унифицированная методика оценки деятельности государственных служащих.

Большинство субъектов Российской Федерации только планирует реализовывать задачу выработки показателей результа-

¹ Масленникова Е.В. Оценка эффективности деятельности органов государственной власти при исполнении государственных функций // Вестник ПАГС. – 2009. – № 1(18). – С. 14.

² Об утверждении Порядка определения и оценки результативности деятельности федеральных государственных гражданских служащих, замещающих должности федеральной государственной гражданской службы в центральном аппарате Федерального казначейства: Приказ Федерального казначейства от 23 марта 2010 г. № 63.

тивности и эффективности профессиональной служебной деятельности. В Воронежской области данную работу планировалось завершить в 2010 году, в Курской области – в 2009–2013 годах. Белгородская область с 2007 года внедряет подобную систему в деятельности исполнительных органов государственной власти. Были разработаны в рамках реализации программ развития государственной гражданской службы показатели результативности профессиональной служебной деятельности гражданских служащих области с учетом оценки целей и задач государственных органов.

В настоящее время в Белгородской области внедряются механизмы мониторинга результативности профессиональной служебной деятельности гражданских служащих области и соответствия результатов их деятельности критериям для установления ежемесячной надбавки к должностному окладу за особые условия гражданской службы. А также планируется мониторинг применения должностных регламентов, оценка степени влияния должностного регламента на обеспечение исполнения полномочия органа государственной власти, а также на результативность его профессиональной служебной деятельности; совершенствование должностных регламентов гражданских служащих по итогам мониторинга их применения в части конкретизации квалификационных требований, обязанностей, прав, перечня решений, показателей результативности¹.

Унификация понятийно-категориального аппарата в области оценки профессиональной служебной деятельности, способов и показателей этой оценки объективно необходима как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации. Этому будет способствовать разработка нормативных правовых актов об оценке эффективности профессиональной служебной деятельности государственных служащих. На фе-

¹ План первоочередных мероприятий по формированию системы региональной кадровой политики, утв. распоряжением губернатора Белгородской области от 6 апреля 2010 года № 182-р. – Режим доступа: <http://www.belregion.ru/department/part380/>

деральном уровне целесообразно было бы закрепить принципы и общие показатели оценки деятельности федеральных государственных служащих в Указе Президента Российской Федерации.

Субъекты Российской Федерации могут выступить инициаторами разработки законов субъектов Российской Федерации либо совместных нормативных правовых актов законодательного и исполнительного органов государственной власти субъектов Российской Федерации, регламентирующих процедуру оценки эффективности профессиональной служебной деятельности государственных служащих. Например, внести соответствующие изменения в закон Липецкой области «О государственной гражданской службе Липецкой области», предусматривающие процедуру оценки эффективности профессиональной служебной деятельности гражданских служащих Липецкой области. Данная норма будет распространяться на всех гражданских служащих области, работающих в органе государственной власти области, государственных органах области и исполнительных органах государственной власти области. Следовательно, кадровые службы различных органов государственной власти субъекта Российской Федерации будут руководствоваться едиными способами и показателями оценки деятельности государственных служащих субъекта Российской Федерации.

В качестве одних из причин, сдерживающих формирование и развитие кадрового потенциала органов государственной власти, ученые отмечают:

- «рыхлость» системы управления;
- слабое социальное ориентирование государственных служащих;
- крайне непоследовательную работу по развитию кадрового потенциала¹.

В целях наиболее полного исследования сущности кадровой технологии – оценки профессиональной служебной деятельно-

¹ Марченко О.И. Развитие кадрового потенциала государственной службы // Вестник ПАГС. – 2003. – № 5. – С. 21.

сти государственных служащих необходимо ответить на три вопроса.

Первый вопрос. Что такое оценка эффективности профессиональной служебной деятельности государственных служащих? В данном случае целесообразно сформулировать понятие оценки деятельности государственных служащих и определить ее статус. Это может быть и правовым мониторингом результатов деятельности государственных служащих, и функцией органа государственной власти, и кадровым процессом. В случае определения оценки деятельности государственных служащих как функции органа государственной власти орган законодательной власти субъекта Российской Федерации и каждый орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации обязан разрабатывать административные регламенты, регулирующие порядок и процедуру проведения оценки.

Второй вопрос. Что представляет собой цель проведения оценки эффективности профессиональной служебной деятельности государственных служащих (для чего она проводится)?

Третий вопрос. Каков должен быть результат оценки эффективности профессиональной служебной деятельности государственных служащих? Что именно он должен дать системе работы органа государственной власти в целом?

Ответ на первый вопрос возможен только при исследовании сущности оценки эффективности профессиональной служебной деятельности государственных служащих. Суть данного явления выражается в определении:

- функции (действия), которое им реализуется;
- цели, ради которой оно возникает;
- результата, который сформируется в процессе его существования.

Следовательно, оценка эффективности профессиональной служебной деятельности государственных служащих – это государственная функция, выполняемая органом государственной власти в целях обеспечения стабильности и эффективности его деятельности, выражающейся в максимальном удовлетворении потребностей и запросов населения, качественном предоставлении государ-

ственных услуг, наличии обратной информационной связи с институтами гражданского общества, совершенствования внутреннего потенциала органа государственной власти.

Под обеспечением качества персонала понимается наибольшее достижение соответствия его качественных и количественных характеристик текущим и перспективным потребностям организации¹. Особенно важно развитие деловых, профессиональных и моральных качеств государственных служащих, так как наращивание стабильности деятельности органа государственной власти зависит от эффективности профессиональной служебной деятельности государственных служащих.

Внедрение новых систем управления персоналом на государственной службе способствует совершенствованию набора кадров и формированию кадрового резерва, профессиональному и персональному развитию человеческих ресурсов, включая планирование карьерного роста и аттестацию кадров, обучение кадров². Процедуры оценки, профессиональной сертификации и аттестации кадров, механизмы профессионального наставничества входят также в подсистему профессионального развития кадровой политики. Она развивается на основе компетентностного подхода³.

На наш взгляд, при проведении оценки деятельности государственных служащих серьезное внимание необходимо уделять этической стороне их работы. Нравственные качества государственного служащего особенно важны в ситуациях, когда осуществляется «управление по усмотрению»⁴, то есть при применении дискреционных полномочий.

¹ Кибанов А. Разработка кадровой политики организации // Кадровик. Кадровое делопроизводство. – 2009. – № 1.

² Захариев З., Боянов Б. Предоставление качественных государственных услуг и развитие партнерства между государством и частным сектором // Вестник ПАГС. – 2005. – № 9. – С. 31.

³ Наумов С. Ю., Константинова Л.В., Чепляев В.Л. Социальные инновации в кадровой политике: основные проблемы и направления реализации // Вестник ПАГС. – 2009. – № 1 (18). – С. 138.

⁴ Петренко В.В. Нравственно-правовое воспитание государственных служащих // Вестник ПАГС. – 2008. – № . – С. 88.

В связи с этим государственные служащие обязаны:

- совершенствовать профессиональные умения и навыки;
- добросовестно, творчески и неравнодушно относиться к выполняемым обязанностям¹;
- сохранять благоприятный микроклимат в коллективе;
- уважительно относиться к сотрудникам и руководителям;
- максимально помогать гражданам при предоставлении государственных услуг в рамках закона.

С другой стороны, оценка эффективности профессиональной служебной деятельности государственных служащих – это также функция кадровой службы, осуществляемая совместно с соответствующими органами государственной власти и их структурными подразделениями (управлениями, отделами). В Федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации» такая функция за кадровыми службами непосредственно не закреплена. Федеральная программа «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 годы)» в пункте 13 предусматривает для планирования устойчивого карьерного роста государственных служащих внедрить на государственной службе механизмы стратегического кадрового планирования и унифицировать методы кадровой работы, применяемые в различных органах государственной власти.

Одним из путей решения вопросов кадровой работы может служить системная работа с кадрами государственной службы на стратегическом уровне. Стратегический уровень работы подразумевает тесную взаимосвязь системы кадрового планирования, то есть обучения и продвижения по служебной лестнице, аттестации, подготовки резерва кадров и создания единой информационной

¹ Из 15 характерных качеств государственного служащего респонденты социологического опроса РАН «Бюрократия и власть в новой России» поставили равнодушие к людям на первое место (63,7%). См.: Касаева Т.В. Правовая культура государственных служащих как фактор повышения ответственности перед обществом // Государственная власть и местное самоуправление. – 2010. – № 4. – С. 36.

базы¹. Стратегическое кадровое планирование обязательно должно включать в себя методику оценки деятельности государственных служащих. Причем принципы оценки должны формироваться, исходя из современных запросов общества и государства.

Существуют предложения ученых по анализу работы государственного гражданского служащего субъекта Российской Федерации. Анализ деятельности государственного служащего рекомендуется проводить в соответствии с Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации» по следующим показателям:

- качество подготовки проектов правовых актов;
- качество подготовки специальных документов;
- исполнительность;
- инициативность и способность предлагать и решать новые задачи;
- демократичность и открытость стиля деятельности;
- наличие (отсутствие) правонарушений в работе и взысканий;
- выявление случаев конфликта интересов и коррупционных проявлений;
- сопоставление фактических действий с должностным регламентом, планами работы подразделения и поручениями².

В Белгородской области предлагается к применению следующая система примерных критериев (показателей) оперативной оценки государственного гражданского служащего, разработанная на основе критериев оценки деятельности государственных служащих Южной Кореи, США, Финляндии³:

1) цели и стратегическое планирование органа исполнительной власти:

- принимает активное участие в разработке целей органа исполнительной власти;

¹ Усольцева О.А. Современные особенности обучения чиновников в системе дополнительного образования // Социология власти. – 2009. – №1. – С. 197.

² Лебедева Е.А. О совершенствовании системы управления в Калужской области // Журнал российского права. – 2010. – № 6. – С. 144.

³ Оперативная оценка результативности деятельности государственных гражданских служащих. – Режим доступа: <http://www.belregion.ru/department/part380/>

- действует в соответствии с общими целями и стратегией органа исполнительной власти;
- вносит предложения по оптимизации деятельности органа исполнительной власти;
- 2) инновации:
 - берет на себя инициативу;
 - охотно выступает с предложениями по новым услугам и продуктам;
 - вносит активный вклад в новые разработки, продукты, в том числе за пределами своей ответственности;
 - открытость для новых методов организации деятельности;
- 3) качество и пользователи:
 - предъявляет требования к качеству работы;
 - вносит активный вклад в создание и поддержание хорошего имиджа органа исполнительной власти;
 - демонстрирует лояльность;
- 4) сотрудничество:
 - вносит конструктивный вклад в работу органа исполнительной власти;
 - лояльно принимает решение группы руководителей;
- 5) служебные обязанности:
 - является хорошим примером для персонала в повседневной работе;
 - аккуратно выполняет должностной регламент;
 - точно и в срок выполняет возложенные обязанности;
- 6) использование ресурсов:
 - вносит активный вклад в рациональное использование ресурсов органа исполнительной власти;
 - ориентированность на эффективность и результативность текущей деятельности.

Ученые и законодатели неоднозначно подходят не только к вопросу о видах критериев оценки деятельности гражданских служащих, но и к вопросу о периодичности и цели ее осуществления. Одни считают, что анализ работы служащего должен проводиться периодически: за отчетный период; в связи с конкретными ситуациями; накануне аттестаций и конкурсов. Итоги

мониторинга могут быть выражены в мерах поощрений и взысканий, решений карьерных вопросов, корректировке объемов работы и регламентов¹.

По мнению других, оценка потенциала государственного служащего не должна проводиться с определенной периодичностью, так как личные и профессиональные качества, как правило, не меняются каждый квартал или полугодие².

В итоге, большой «разброс» в количестве и видах предлагаемых показателей оценки результативности деятельности гражданских служащих приводит к тому, что остается в стороне наиважнейший комплексный показатель оценки – это критерии выполнения непосредственных должностных обязанностей, а точнее функциональной нагрузки. Окончательно они не прописаны ни в одной из разработок оценки результативности и эффективности профессиональной служебной деятельности. Целесообразно, чтобы показатели итогов служебной деятельности варьировались и от категории и группы замещаемой должности гражданской службы, и от сложности, объема и характера выполняемой функциональной нагрузки.

Приведем в качестве примера критерии качества осуществления должностных обязанностей и выполнения процедур и функций:

- сложность решаемых задач;
- степень напряженности работы;
- соблюдение сроков выполняемых работ;
- отсутствие замечаний со стороны руководства и исполнителей по содержанию подготовленных документов или качеству выполняемых заданий³.

С одной стороны, вышеуказанные критерии могут отразить сущность выполненной гражданским служащим работы. Но в

¹ Лебедева Е.А. О совершенствовании системы управления в Калужской области // Журнал российского права. – 2010. – № 6. – С. 144.

² Оперативная оценка результативности деятельности государственных гражданских служащих. – Режим доступа: <http://www.belregion.ru/department/part380/>

³ Там же.

данном случае каждый критерий должен быть подробно расписан и ранжирован. Термин «соблюдение сроков выполняемых работ» обязательно нужно рассмотреть в разных его ракурсах и ответить на следующие вопросы: какие виды работ, как измеряются сроки выполнения работ, как выполненные работы соотносятся с должностным регламентом, административным регламентом о порядке оказания государственной услуги. Следовательно, разработка показателей оценки требует объединения правовых знаний и научных знаний об управлении персоналом. Только тогда возможна унификация имеющихся критериев оценки и их нормативное правовое отражение в соответствующих методиках.

Почему обращаем внимание на оценку выполнения функциональной нагрузки? Дело в том, что должностные регламенты гражданских служащих зачастую разрабатываются достаточно формально и могут не соответствовать фактически выполняемым служащим видам и объему работ. Характер работ, реализуемых гражданскими служащими, сильно различается. Это может быть предоставление государственной услуги, проведение контрольной проверки или составление графика проведения аттестации гражданских служащих. Относительно сущности критерия «сложность выполняемой функциональной нагрузки» отметим: сложность – это объединение неких элементов, их совокупность.

Элементы могут быть сходными по каким-то свойствам (анализ документов, подготовка мониторинговых справок) либо разнородными (подготовка проекта нормативного правового акта и отправка электронного или факсимильного сообщения). Целесообразно объединять выполняемые работы в объем функциональной нагрузки, учитывая их однородность, и осуществлять максимальное объединение однородных видов работ. Ученые предлагают термин «однородные юридические формы осуществления государственной власти».

В качестве таковых называют: нормотворчество; оценку эффективности деятельности органов и организаций; оценку правомерности деятельности органов и организаций; приме-

нение административных санкций за нарушение различных правил управления; осуществление лицензионной деятельности от имени государства; ведение регистрационной деятельности; управление государственным имуществом; оказание государственных услуг¹.

Следовательно, к трактовке термина «сложность» стоит подходить очень серьезно с правовой точки зрения. Детализация критерия «сложность» позволит найти конкретное решение поставленной задачи – оценки результативности профессиональной служебной деятельности гражданского служащего.

Исследование управленческих решений в сфере государственной гражданской службы требует особого подхода².

Управленческое решение – это действие, носящее внутренний (мыслительный) характер, поскольку субъект данного действия вкладывает в него смысл преобразования либо поддержания существующего образца³. Принятие управленческого решения требует определенного уровня знаний. Чем сложнее выполняемые должностные функции, тем выше степень проявления знаний. В практической деятельности оценивать знания государственного служащего предлагают следующим образом: для должностей государственной гражданской службы «консультант» и выше рекомендуется устанавливать требование «высокий уровень», для остальных нижестоящих должностей гражданской службы – «достаточный уровень»⁴. *Думается, что эффективность управленческого действия государственного служащего органа социальной защиты населения – это достижение максимального резуль-*

¹ Липатов Э.Г. Государственная служба субъекта Федерации как форма нормативно-правовой организации региона // Вестник ПАГС. – 2005. – № 9. – С. 9.

² Руденко Л.С. Управленческое решение как индикатор функциональности государственной гражданской службы // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2010. – №2. – С. 196.

³ Там же. – С. 197.

⁴ Методические рекомендации по подготовке должностных регламентов: приложение к письму администрации губернатора Красноярского края от 1 декабря 2008 года // Муниципальная служба. – 2009. – № 1. – С. 76.

тата при выполнении должностных обязанностей служащего при минимальной затрате ресурсных показателей. В целом, достигая максимально возможного результата при реализации государственных функций органа исполнительной власти коллектив государственных служащих обозначит эффективность деятельности органа исполнительной власти в системе социальной защиты населения.

Управленческие действия, как правило, осуществляются в процессе адаптации в должности, а затем при прохождении государственной службы. Именно в период прохождения службы государственный служащий реализует собственные качества в рамках выполняемых управленческих действий (обязанностей государственного служащего), повышая их квалификацию. В течение указанного времени кадровая служба оценивает качество его управленческих действий и принимает решение об оценке деятельности государственного служащего (аттестации), выдвижения в кадровый резерв, повышения в должности.

В основе управленческого действия лежит проблемная ситуация, конфликт, и решение этой проблемной ситуации должно быть конечной целью управленческого решения¹.

Государственный служащий должен при исполнении должностных обязанностей соблюдать этапы принятия управленческого решения:

- 1) выявить и сформулировать проблему;
- 2) сформировать группу по подготовке решения;
- 3) собрать информацию и проанализировать проблему;
- 4) подготовить и обосновать варианты решения;
- 5) выбрать и принять решение, обсудив с вышестоящим руководителем;
- 6) организовать исполнение решения;
- 7) проконтролировать и оценить результаты исполнения решения.

¹ Руденко Л.С. Управленческое решение как индикатор функциональности государственной гражданской службы // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2010. – № 2. – С. 198.

Традиционный тип решения является основным в практике принятия управленческих решений на государственной гражданской службе. Это позволяет поддерживать общую функциональность государственной службы и ее эффективность в целом¹. Существенное место занимают аффективные и ценностно-рациональные решения, что при определении их как дисфункции государственной гражданской службы идентифицирует те «узкие» места, которые снижают ее эффективность².

Государственная служба несет ответственность за свои действия в виде управленческих решений. При этом в расчет принимаются многие ценности. Используя и возводя в абсолют ценности «слепого» следования инструкциям и регламентам, которые противоречивы по отношению к действующему законодательству, управленческие решения принимают характер аффективных или дисфункциональных³. Респонденты, оценивая реализацию требования не выполнять неправомерные поручения руководителя большинством выбрали варианты «реализуется отчасти» (37,2%) и «не реализуется» (29,8%), «затрудняюсь ответить» (23,4%), «реализуется полностью» (9,6%).

Таким образом, подчинение как объективное требование дисциплины и организационной структуры превращается в самоцель для государственного гражданского служащего⁴. К сожалению, положения нормативных актов по данному вопросу сводятся к перечню обязанностей государственного служащего и формированию должностного регламента.

Рассматривая второй поставленный нами вопрос, ответим, что целью оценки эффективности профессиональной служебной деятельности государственных служащих является стабильность и эффективность деятельности органа государственной власти в це-

¹ Руденко Л.С. Управленческое решение как индикатор функциональности государственной гражданской службы // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2010. – № 2. – С. 201.

² Там же. – С. 199.

³ Там же. – С. 198.

⁴ Там же. – С. 198.

лом и его структурных подразделений в частности. Под стабильностью деятельности органа государственной власти следует понимать адаптационное развитие системы исполнительных органов, изменяющей параметры при сохранении ее организации. Соответственно целостность системы государственной власти развивается посредством согласованных по времени, последовательно сменяющих друг друга действий¹. К сожалению, доля аффективных решений, принимаемых исходя из личных интересов, значительно увеличилась². Для преодоления негативных тенденций требуются нестандартные подходы к решению задач³.

Для достижения указанной цели необходимо вырабатывать у гражданских служащих иное отношение к осуществляемой деятельности, отдавать приоритет этическим и духовным ценностям в процессе реализации государственной политики. Так, эффективность своей служебной деятельности совсем недавно государственные служащие усматривали в исполнении ими исключительно канцелярских и бюрократических процедур, процедур самих по себе, в основном не связанных с реализацией интересов государства и тем более с оказанием государственных услуг гражданам⁴.

Ориентация всех направлений государственной политики на гражданина – клиента, своевременное и качественное оказание государственных услуг населению, однозначная установка на конкретные результаты и неотвратимость их внутренней и внешней оценки должны стать неотъемлемой частью современной кадровой политики на гражданской службе.

Следовательно, результатом оценки эффективности профессиональной служебной деятельности государственных служащих выступает:

- удовлетворение потребностей населения;

¹ Чепунов О.И. Идеи синергетики в формировании системы органов государственной власти // Социология власти. – 2009. – № 1. – С. 186.

² Руденко Л.С. Указ. соч. – С. 201.

³ Там же.

⁴ Хомутова О.Ю. Региональная кадровая политика в условиях административной реформы // Viesoji politika ir administravimas. – 2006. – №18. – С. 37.

- четкая и слаженная работа органа государственной власти;
- высокое качество принимаемых нормативных правовых актов и их реализация;
- эффективная обратная взаимосвязь с институтами гражданского общества¹;
- образцовое выполнение административных регламентов, должностных регламентов государственными служащими;
- качественное оказание государственных услуг населению.

Оценка эффективности профессиональной служебной деятельности государственных служащих должна складываться из определенных показателей. По мнению ученых, определение индикаторов и критериев оценки достижения целей и задач государственного управления является проблематичным с методологической и с практической точки зрения². Аналогичные выводы относят и к оценке эффективности профессиональной служебной деятельности гражданских служащих.

На наш взгляд, основополагающим критерием эффективности выступает максимальное выполнение государственным служащим возложенной функциональной нагрузки. Замещение должности государственной гражданской службы предполагает выполнение основных функций, предусмотренных статусом должности. В отношении должностных лиц, например, функции по должности даже относятся к одному из элементов правового статуса должностного лица³.

¹ *Лидирующие государственные и частные структуры считают обратной связью основной характеристикой для оценки организации. Обозначенная система способствует росту производительности труда сотрудников путем четкого определения и разграничения их обязанностей, а также совершенствованию качества предоставляемых услуг.* См.: Захариев З., Боянов Б. Предоставление качественных государственных услуг и развитие партнерства между государством и частным сектором // Вестник ПАГС. – 2005. – № 9. – С. 31.

² Масленникова Е.В. Оценка эффективности деятельности органов государственной власти при исполнении государственных функций // Вестник ПАГС. – 2009. – № 1(18). – С. 15.

³ Носков Б.П. О некоторых проблемах административно-правового статуса должностного лица // Государственная власть и местное самоуправление. – 2008. – № 9. – С. 13.

В этих целях нужно выделить 4 категории функциональной нагрузки государственных служащих. К ним относятся:

- 1) функциональная нагрузка руководителей;
- 2) функциональная нагрузка государственных служащих, предоставляющих государственные услуги;
- 3) функциональная нагрузка государственных служащих, реализующих функции надзора и контроля;
- 4) функциональная нагрузка государственных служащих, реализующих собственно государственные функции органа государственной власти.

Следует отметить, что особенности функциональной нагрузки государственных служащих, предоставляющих государственные услуги, в настоящее время актуализируются. *Многоаспектность компетенции государственных органов исполнительной власти* порождает разнообразие и разноплановость управленческой деятельности государственных гражданских служащих. Причем разнородные полномочия (операции), как правило, объединяются в одном должностном регламенте. Каждый государственный гражданский служащий вынужден заниматься реализацией полномочий, различных по своему содержанию. Отсутствие унификации должностных обязанностей, их типологизации обусловлена как несовершенством действующего законодательства, так и слабой мотивацией кадровой службы органа государственной власти по оптимизации функциональной нагрузки каждого гражданского служащего.

Содержание должностных регламентов государственных гражданских служащих может отражать обязанности служащего и по выполнению отдельных государственных функций, и по предоставлению государственной услуги. На наш взгляд, следует в должностном регламенте закреплять максимально дифференцированные полномочия гражданского служащего по видovому и родовому объекту управленческой деятельности.

Оказание государственных услуг регламентируется, как правило, административными регламентами. Большинство государственных служащих исполняют только один или два административных регламента. Возросла доля государственных

служащих, участвующих в исполнении трех административных регламентов¹. В.А. Январев и Е.А. Семионова указывают на следующие обстоятельства: «значительное число государственных служащих, занятых исполнением одного или двух регламентов, обусловлено либо сложностью процедуры исполнения государственной услуги, либо массовым характером их потребления, что требует узкой специализации. Кроме того, необходимо иметь в виду, что должностные обязанности государственных служащих включают в себя также исполнение других функций, возложенных на государственный орган, текущих поручений руководства»².

С каждым годом увеличивается нагрузка по исполнению должностных регламентов в общей рабочей нагрузке государственных гражданских служащих (с 11,1% до 27,1%)³. Думается, с разработкой и внедрением дополнительного числа административных регламентов, которые необходимо применять в 2010–2011 годах, нагрузка по исполнению административных действий по исполнению регламентов еще больше возрастет. Приведем пример.

В структуре Управления имущественных и земельных отношений Липецкой области действует отдел по предоставлению прав на земельные участки. Его деятельность регламентируется Положением об отделе по предоставлению прав на земельные участки от 18 апреля 2008 года и административным регламентом Липецкой области по предоставлению государственной услуги «Предоставление прав на земельные участки, на которых расположены здания, строения и сооружения» (с изменениями от 30 сентября 2008 г.).

Структура отдела включает в себя:

– начальник отдела – 1 штатная единица;

¹ Январев В.А., Семионова Е.А. Динамика оценки государственными служащими результатов регламентации государственных функций // Вопросы государственного и муниципального управления – 2010. – № 2. – С. 176.

² Там же. – С. 176.

³ Там же. – С. 177.

- заместитель начальника отдела – 1 штатная единица;
- консультант – 1 штатная единица;
- главные специалисты – 6 штатных единиц.

Основными полномочиями отдела по предоставлению прав на земельные участки являются:

1) подготовка проектов решений по предоставлению прав на земельные участки, занимаемые объектами недвижимости, находящимися на праве собственности граждан и юридических лиц;

2) подготовка проектов договоров аренды и договоров купли – продажи земельных участков;

3) подготовка проектов соглашений о внесении изменений в договоры аренды земельных участков, о передаче прав и обязанностей по договорам аренды земельных участков;

4) выполнение работы с письменными обращениями по вопросам предоставления прав на земельные участки, подготовка ответов на письменные обращения;

5) оказание консультативной помощи гражданам и юридическим лицам по вопросам предоставления прав на земельные участки;

6) передача в архив оформленных документов по предоставлению прав на земельные участки.

Проанализировав полномочия отдела, приходим к выводу, что полномочия отдела по передаче в архив оформленных документов по предоставлению прав на земельные участки и некоторые другие полномочия не относятся к разряду государственной услуги, а являются государственными функциями. Таким образом, отдел одновременно и реализует государственные функции, и оказывает государственную услугу, определенную административным регламентом.

Согласно административному регламенту Липецкой области по предоставлению государственной услуги «Предоставление прав на земельные участки, на которых расположены здания, строения и сооружения» отдел действует по строго определенной схеме, включающей последовательность действий сотрудников отдела или административных процедур.

В соответствии с пунктом 4.1 данного административного регламента предусматривается последовательность административных действий (процедур), которые обязаны соблюдать сотрудники отдела. Предоставление государственной услуги включает в себя следующие административные процедуры:

- 1) прием документов;
- 2) рассмотрение заявления;
- 3) оформление отказа в предоставлении государственной услуги;
- 4) обеспечение изготовления кадастровой карты (плана);
- 5) подготовка итоговых документов;
- 6) оформление правоотношений с заявителем.

Конечными результатами предоставления государственной услуги могут являться:

- 1) предоставление права собственности на земельный участок;
- 2) предоставление права аренды на земельный участок;
- 3) предоставление права постоянного (бессрочного) пользования;
- 4) предоставление права безвозмездного срочного пользования;
- 5) отказ в предоставлении права на земельный участок.

Процедура предоставления услуги может завершаться путем:

- 1) получения потребителем результатов государственной услуги решения органа предоставления о предоставлении права на земельный участок;
- 2) заключения с потребителем результатов предоставления услуги договора о предоставлении земельного участка в аренду;
- 3) заключения с потребителем результатов предоставления услуги договора о купле-продаже земельного участка;
- 4) получения потребителем результатов предоставления услуги письменного отказа в предоставлении права на земельный участок.

Иными словами, окончательным результатом рассмотрения запроса потребителя является то, что Управление:

- 1) принимает решение о предоставлении прав на земельный участок (аренда, собственность, права постоянного (бессрочно-

го) пользования, права безвозмездного срочного пользования) и заключает договор аренды или купли – продажи земельного участка;

2) письменно отказывает в предоставлении права на земельный участок.

Исследуем количество управленческих действий, реализуемых в целом по отделу за полугодие. Отделом за январь – сентябрь 2009 года было принято на устном консультационном приеме 4300 граждан и юридических лиц, принято 3137 письменных заявлений по вопросам оформления прав на земельные участки, занятые зданиями, строениями, сооружениями.

По заявлениям, принятым на приеме (рис. 3):

– подготовлено 1786 решений управления о предоставлении прав на земельные участки;

– заключено 1299 договоров аренды и купли – продажи земельных участков;

– подготовлено 1045 письменных ответов на обращения граждан и юридических лиц по вопросам земельных отношений.

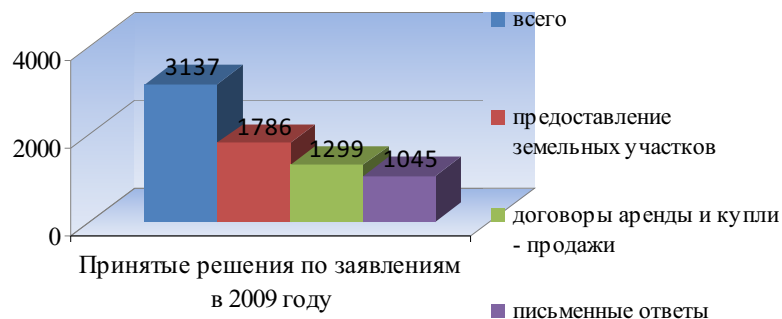


Рис. 3. Динамика управленческих действий сотрудников отдела по предоставлению прав на земельные участки Управления имущественных и земельных отношений Липецкой области

Для сравнения, в 2008 году для осуществления распоряжения земельными участками в соответствии с земельным законодательством проводились мероприятия по разграничению государственной собственности на земельные участки. Было поставлено на кадастровый учет и проведена государственная регистрация права собственности Липецкой области на 536 земельных участков. В 2009 году, когда стал действовать отдел на основании административного регламента по оказанию государственной услуги, – на 1786 земельных участков (почти в 3,3 раза больше).

Таким образом, увеличивается функциональная нагрузка государственных служащих в прямой зависимости от внедрения административного регламента по оказанию государственной услуги в деятельность органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Кроме того, регламент предусматривает жесткие временные границы оказания государственной услуги специалистами отдела. Подготовка проекта решения и проекта договора купли – продажи (аренды) практически занимает 2 часа на 1 документ (включая подготовку документов, печать, введение данных в программу, регистрацию документов, сшивание договоров и др.).

Следовательно, функциональная нагрузка государственного служащего, оказывающего государственную услугу, состоит в основном из управленческих действий по исполнению административного регламента. Постоянно увеличивающаяся нагрузка на одного государственного служащего требует серьезной корректировки штатного расписания всего структурного подразделения. Например, в месяц отделом по предоставлению прав на земельные участки готовится около 180 решений и 270 договоров. $180 + 270 = 450 \times 2 \text{ часа} = 900 \text{ часов}$. Всего работ, выполняемых специалистами отдела по принятым заявлениям: $224 + 900 \text{ часов} = 1124 \text{ часа}$. Следовательно, исходя из такого расчета, 7 специалистов отдела за восьмичасовой рабочий день могут обеспечить объем поступающих в Управление заявлений по оформлению прав на земельные участки при очень интенсивной нагрузке. А именно, $1124 \text{ час} : 8 \text{ час} = 150 \text{ дней}$: 7 специалистов = 21 рабочий день в месяц. Кроме указанной работы 1 специалист обеспечивает ведение документооборота по отделу (в жур-

нале) и в базе «Документооборот» по Управлению. В среднем количество заявлений в месяц – 280. Дополнительно все специалисты отдела ведут устный консультационный прием граждан и юридических лиц в приемное и неприемное время.

Проанализировав объем работы, выполняемый специалистами отдела, приходим к выводу о необходимости расширения штатной численности отдела. Специалисты отдела при очень интенсивной нагрузке обеспечивают объем работ по исполнению государственной услуги по предоставлению прав на земельные участки. Итого, требуется дополнительно еще 4 специалиста. Дополнительно в отдел потребуется 2 специалиста, которые будут осуществлять прием заявлений через многофункциональный центр по предоставлению государственных услуг.

Административные регламенты призваны, по своей сути, оптимизировать нагрузку государственных служащих, предоставляющих государственные услуги. По оценке самих государственных служащих, внедрение административных регламентов не оказало заметного позитивного влияния на изменение рабочей нагрузки. Для большинства из них внедрение административных регламентов повлекло за собой увеличение общей рабочей нагрузки¹.

Другой проблемой является несовершенство административных регламентов. В процессе анализа деятельности Управления имущественных и земельных отношений Липецкой области и действующего земельного законодательства выявлены:

1) разнообразие правоустанавливающих документов, предъявляемых на государственную регистрацию права собственности на земельные участки в упрощенной форме;

2) несогласованность законодательства и коллизии между нормами земельного законодательства и нормами административных регламентов органов исполнительной власти субъектов

¹ Январев В.А., Семионова Е.А. Динамика оценки государственными служащими результатов регламентации государственных функций // Вопросы государственного и муниципального управления – 2010. – № 2. – С. 177.

РФ; между действующим законодательством в данной сфере и сложившейся практической ситуацией;

3) отсутствие адаптации законодательства к имеющейся социальной ситуации в субъектах РФ.

Наличие коллизий норм федерального законодательства и норм административного регламента Липецкой области по предоставлению государственной услуги «Предоставление прав на земельные участки, на которых расположены здания, строения и сооружения». Например, в качестве документов, прилагаемых к заявлению о приобретении прав на земельный участок, который находится в государственной или муниципальной собственности и на котором расположены здания, строения, сооружения по приказу Министерства экономического развития и торговли РФ от 30 октября 2007 г. № 370 «Об утверждении перечня документов, прилагаемых к заявлению о приобретении прав на земельный участок, который находится в государственной или муниципальной собственности и на котором расположены здания, строения, сооружения», выступают семь документов.

Сравнив перечни документов, закрепленных в административном регламенте Липецкой области по предоставлению государственной услуги «Предоставление прав на земельные участки, на которых расположены здания, строения и сооружения» и в приказе Министерства экономического развития и торговли РФ от 30 октября 2007 года № 370, видим несоответствие регионального нормативного акта федеральному нормативному акту. В перечне документов в административном регламенте Липецкой области указывается не кадастровый паспорт, а кадастровый план земельного участка, поэтому административный регламент Липецкой области устарел.

Государственные служащие отметили, что после внедрения административных регламентов их рабочая нагрузка возросла (65,4%)¹. Результаты опросов государственных служащих ука-

¹ Январев В.А., Семионова Е.А. Динамика оценки государственным служащим результатов регламентации государственных функций // Вопросы государственного и муниципального управления – 2010. – № 2. – С. 178.

зывают на необходимость внесения изменений в административные регламенты в части повышения качества административных процедур и действий. Так, по мнению опрошенных государственных служащих, административные регламенты нуждаются в серьезных изменениях, включая внесение изменений и дополнений в действующее законодательство, по причине наличия в них:

- неисполняемых действий (43,2%);
- избыточных действий (47,3%);
- отсутствия (неполноты) действий, необходимых для качественного предоставления государственной услуги (69,1%);
- некорректно или не полностью отраженных действий (70,6%)¹.

Внедрение регламентов в большинстве случаев не сопровождается оптимизацией процессов исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг, требующей внесения изменений в действующие нормативные правовые акты, которое при разработке и внедрении административных регламентов не проводилось. Закрепление существующей практики оказания государственных услуг, отсутствие оптимизации управленческих действий, совершенствования профессиональной деятельности государственных служащих влечет за собой увеличение рабочей нагрузки².

Проводить оценку эффективности профессиональной служебной деятельности государственных служащих целесообразно в форме мониторинга. Хотя ученые предлагают как один из методов оценки деятельности гражданских служащих проведение внешней ежегодной аттестации гражданских служащих независимыми в организационном и финансовом плане аттестационными комиссиями. Это, прежде всего, предполагает аттестацию всех карьерных чиновников, ввиду того что современная

¹ Январев В.А., Семионова Е.А. Динамика оценки государственными служащими результатов регламентации государственных функций // Вопросы государственного и муниципального управления – 2010. – № 2. – С. 179.

² Там же. – С. 183 – 184.

аттестация гражданских служащих преимущественно носит формальный характер¹.

Оценка эффективности профессиональной служебной деятельности государственных служащих напрямую связана с внедрением на государственной службе эффективных технологий и современных методов кадровой работы. Так, в пункте 13 федеральной программы «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 годы)» указывается, что внедрение на государственной службе эффективных технологий и современных методов кадровой работы предусматривает:

- обеспечение внедрения в систему дополнительного профессионального образования государственных служащих современных образовательных и информационных технологий;

- совершенствование механизма формирования, размещения и исполнения государственного заказа на профессиональную переподготовку, повышение квалификации и стажировку государственных служащих.

Обеспечить внедрение современных образовательных технологий, разработку новых кадровых технологий и их правовое, экономическое и методическое обеспечение можно только при наличии взаимодействия органов государственной власти субъекта Российской Федерации и ведущих учебных заведений субъекта Российской Федерации в сфере подготовки и повышения квалификации государственных служащих.

В итоге выскажем следующие предложения на примере Липецкой области:

- рассмотреть возможность создания при филиале ГОУ ВПО «Орловская региональная академия государственной службы» в г. Липецке Центра правового мониторинга и публичной политики;

- разработать единую Методику оценки эффективности профессиональной служебной деятельности государственных служащих в форме изменений в Закон Липецкой области «О го-

¹ Хомутова О.Ю. Региональная кадровая политика в условиях административной реформы // *Viesoji politika ir administravimas*. – 2006. – №18. – С. 37.

сударственной гражданской службе Липецкой области» с привлечением членов Общественного совета при Липецком областном Совете депутатов;

– подготовить научно-методические рекомендации по содержанию «Методики оценки эффективности профессиональной служебной деятельности государственных служащих Липецкой области».

Влияние административных регламентов на профессиональную деятельность государственных служащих, на их рабочую нагрузку и распределение должностных обязанностей характеризуется степенью их участия в исполнении административных регламентов и как процесс разработки и внедрения административных регламентов реализуется в конкретном государственном органе¹.

6.4. Методология оценки деятельности государственных гражданских служащих субъекта Российской Федерации

Главенствуют две категории: эффективность и результативность профессиональной служебной деятельности. Рассмотрим кратко категорию эффективности. В управленческой науке эффективность трактуется как производная от издержек при достижении целей (на организационном и индивидуальном уровнях)². Состояние кадрового потенциала зависит от уровня организации исполнения должностных функций в государственном аппарате, а эффективность определяется оптимальным количественным составом и степенью профессиональной подготовки его служащих³.

¹ Январев В.А., Семионова Е.А. Динамика оценки государственными служащими результатов регламентации государственных функций // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2010. – № 2 – С. 175.

² Масленникова Е.В. Оценка эффективности деятельности органов государственной власти при исполнении государственных функций // Вестник ПАГС. – 2009. – № 1(18). – С. 12.

³ Баркин В.А. Актуальные вопросы современной кадровой политики в системе государственной службы // научно-практический журнал Северо-Западной академии государственной службы. – 2005. – № 3. – С. 20.

Для оценки эффективности применяемых в кадровой политике методов управления персоналом необходимо проводить количественную и качественную оценку эффективности, используя методики, учитывающие эффекты от производительности труда, снижения текучести кадров¹. Немаловажное значение имеет система оценочных показателей. Она включает в себя: показатели спроса на любые виды услуг, показатели вложения ресурсов, результативные показатели (показатели конечного результата), показатели эффективности и показатели целесообразности². Представленные показатели используются для оценки деятельности органов власти, но, на наш взгляд, вполне применимы и для оценки профессиональной служебной деятельности гражданских служащих. Показатели эффективности и результативности деятельности гражданского служащего должны быть отражены в его должностном регламенте³.

По существу, «оценить» означает «измерить»; соответственно оценка предполагает использование какого-либо инструмента измерения⁴. Должностные регламенты государственных гражданских служащих в разделе шестом закрепляют виды управленческих решений, принимаемых государственным служащим. А оценка эффективности и результативности служебной деятельности государственного гражданского служащего формулируется в разделе одиннадцатом должностного регламента. Отметим, что должностной регламент играет основную роль в формировании показателей эффективности и результативности управленческой деятельности государственного служащего.

¹ Кибанов А. Разработка кадровой политики организации // Кадровик. Кадровое делопроизводство. – 2009. – № 1.

² Захариев З., Боянов Б. Предоставление качественных государственных услуг и развитие партнерства между государством и частным сектором // Вестник ПАГС. – 2005. – № 9. – С. 31.

³ Ростовцева Ю.В. Аттестация государственных гражданских служащих: видовая классификация // Вестник Российской правовой академии. – 2007. – № 4. – С. 55.

⁴ Махмудова И. Оценка труда в системе управления персоналом // Человек и труд. – 2010. – № 6. – С. 61.

Оценка эффективности управленческих действий государственных служащих с точки зрения теории управления. Управленческие действия следует оценивать по аналогичным критериям с оценкой государственного и муниципального управления. Оценка государственного и муниципального управления в настоящее время затруднена по следующим причинам.

С точки зрения стратегических подходов, полагаться только на расчетные показатели ошибочно, необходим ситуационный подход, позволяющий определить эффективность проводимой кадровой политики, исходя из текущего состояния ресурсов организации¹. В то же время любая организация образуется и функционирует для продуцирования определенного продукта – начиная с продукта власти и заканчивая продукцией для личных нужд². Следовательно, существуют значительные трудности с определением и оценкой эффективности и результативности деятельности гражданских служащих³.

Результативность профессиональной служебной деятельности может быть определена как обеспечение заданных параметров результата деятельности с точки зрения его выполнения и требуемых качеств предоставляемых услуг⁴. Для клиентов органов власти гораздо важнее, достигнуты ли конкретные результаты, нежели сам процесс управленческой деятельности⁵.

1. Государственное и муниципальное управление зависит от изменения системы социального управления, которая состоит из субъекта управления и объекта управления, т.е. общественных отношений. На соответствующие общественные отношения воздействует субъект управления, а именно орган государственной или

¹ Кибанов А. Разработка кадровой политики организации // Кадровик. Кадровое делопроизводство. – 2009. – № 1.

² Нестеров А.В. Юридические аспекты электронных административных регламентов // Вестник Российской правовой академии. – 2005. – № 4. – С. 15.

³ Ростовцева Ю.В. Аттестация государственных гражданских служащих: видовая классификация // Вестник Российской правовой академии. – 2007. – № 4. – С. 55.

⁴ Там же. – С. 55.

⁵ Масленникова Е.В., Татарина Л.Н. Модернизация государственной службы: оценка процесса реформ и ограничений // Вестник ПАГС. – 2004. – № 7. – С. 24.

муниципальной власти. Изменение объекта управления повлекло за собой изменение отношения к качеству и содержанию управленческой деятельности. Качество управления – это правильность направления воздействия на социально-общественные отношения.

2. Многие показатели управления не связаны с экономическим и финансовым состоянием страны, потому что такие критерии, как отчисления во внебюджетные фонды, уровень заработной платы напрямую не зависят от государственного решения. Эти показатели формируются коммерческими организациями.

В Великобритании для оценки труда государственных служащих и эффективного перемещения их на другие должности разработана методология Оценки труда и поддержки рейтинга (ОТПР, JEGS – Job Evaluation and Grading Support). ОТПР используется для систематической оценки государственных служащих, занимающих рядовые позиции. Основные факторы государственной службы, используемые при их оценке, – знания и навыки, контакты и коммуникабельность, способность к разрешению трудных задач, принятию решений, самостоятельной работе, эффективному распределению ресурсов, общий вклад в работу департамента. Оценивается в первую очередь профессионализм кадров специально обученными и беспристрастными интервьюерами¹. ОТПР используется для составления рейтинга государственных служащих, занимающих высокие государственные должности. Основные факторы, влияющие на рейтинг, – управление людьми, ответственность, способность к самостоятельному принятию решений, степень влияния в департаменте, профессиональная компетентность².

В США вопросами оценки кадров занимается Служба управления персоналом, в частности Центр системы оценки кадров и должностных обязанностей. Структура оценки кадров состоит из пяти систем. Именно в Соединенных Штатах Америки разработана одна из самых развернутых и детализированных методологий

¹ Синягин Ю., Николаева М. Законодательное и профессионально-содержательное в психологической диагностике // Государственная служба. – 2010. – № 4. – С. 31.

² Там же. – С. 31.

оценки кадров и отбора при приеме на государственную службу. Стратегия развития кадров включает в себя: стратегическое регулирование; управление знаниями и руководство персоналом; программы поощрения и развития презентационного менеджмента; управление талантами; ответственность¹. Проведение таких оценочных мероприятий требует высококлассной подготовки специалистов и экспертов, привлечение довольно больших ресурсов².

В странах ближнего зарубежья поддержка внедрения новой системы оплаты труда государственных служащих обеспечивается введением системы оценки деятельности государственных служащих, учитывающая объем и качество работы, степень ответственности, повышение профессионализма, соблюдение Кодекса чести государственных служащих³.

Предлагаемая методика построена на необходимости проведения классификации государственных гражданских служащих на определенные категории в зависимости от объема и сложности выполняемой функциональной нагрузки. Структурно-функциональный подход обусловлен тем, что его результат может быть выражен в формировании профессиональных стандартов государственных служащих, предполагающих описание моделей компетенций, с учетом иерархии должностей, специфики полномочий государственного органа. Профессиональный стандарт необходим как основа для формирования адаптивных и гибких программ всех уровней профессионального образования, для всех оценочных процедур, работы с кадровым резервом⁴.

¹ Сиягин Ю., Николаева М. Законодательное и профессионально-содержательное в психологической диагностике // Государственная служба. – 2010. – № 4. – С. 32-33.

² Там же. – 2010. – № 4. – С. 32.

³ Капаров С. Г. Основные тенденции в сфере казахстанской государственной службы // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2010. – № 2. – С. 89.

⁴ Наумов С. Ю., Константинова Л.В., Чепляев В.Л. Социальные инновации в кадровой политике: основные проблемы и направления реализации // Вестник ПАГС. – 2009. – № 1 (18). – С. 138.

Государство делегирует (в лице органов законодательной власти) органам исполнительной власти полномочия по выполнению своих функций. Этот процесс осуществляется в рамках реализации принципа разделения властей. Органам исполнительной власти предлагается осуществлять функции государства в различных сферах жизнедеятельности общества: социальной, экономической, политической. Каждая сфера жизнедеятельности общества также предполагает наличие разнообразных направлений, где необходимо управление со стороны органов исполнительной власти.

Функции государства распределяются между федеральными государственными органами исполнительной власти и государственными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации¹. Государственные органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации наделяются собственной компетенцией, которая выражается в совокупности властных функций. В настоящее время в свете проведения реформ государственного управления многие функции государственного управления модернизируются. Они становятся «узкими» по своему содержанию и дробятся на более мелкие подфункции (*действия органа управления*).

Большинство подфункций государственного управления преобразуются в административные процедуры, а те в свою очередь именуется государственными и муниципальными услугами. Следовательно, в широком понимании подфункции государственного управления можно называть направлениями деятельности органа государственного управления и относить их к элементам его компетенции (полномочиям).

¹ Существует точка зрения, что отождествление функций государства и функций государственного аппарата в теории и на практике может привести к присваиванию государственным аппаратом функций самого государства. В конечном счете, это приведет к исчезновению государства как социальной организации. Но в рамках политической сущности государства возможна система функций, направленная на воспроизводство и распространение власти. См.: Ельцов А.В. Природа и сущность государства как основания выделения системообразующих функций государства. – 2010. – № 4. – С. 4–5.

Таким образом, компетенция органа исполнительной власти делится на две большие группы:

- государственные услуги;
- государственные функции.

Рассмотрим содержательные различия, имеющиеся между порядком выполнения государственных функций и предоставлением государственных услуг.

Государственные функции в государственных органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации характеризуются следующим:

- порядок исполнения государственной функции закрепляется в административных регламентах либо иных нормативных правовых актах органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации;

- реализуется государственная функция непосредственно государственными гражданскими служащими;

- местом осуществления государственной функции выступает место работы государственного гражданского служащего, а, именно, орган исполнительной власти;

Государственные услуги (предоставляемые органом государственной власти)¹ оказываются следующим образом:

- порядок предоставления государственной услуги закрепляется исключительно в административном регламенте об оказании государственной услуги;

- оказывается государственная услуга государственным гражданским служащим субъекта Российской Федерации либо полностью самостоятельно, либо с помощью операторов многофункционального центра по предоставлению государственных услуг (прием заявления и документов к нему). Под самостоятельным оказанием государственной услуги понимается следующая деятельность: прием заявлений и документов на оказание государственной услуги, обработка и анализ принятых документов, принятие решения по заявлению гражданина;

¹ Услуги в многофункциональном центре предоставляются также унитарными предприятиями субъектов Российской Федерации.

– местом оказания государственной услуги выступает место ее предоставления – многофункциональный центр по предоставлению государственных услуг либо в исключительных случаях – орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

Исходя из приведенной нами характеристики различий в выполнении государственных функций и государственных услуг, определим особенности в функциональной нагрузке государственных служащих, а также проблемы статуса государственного служащего, оказывающего государственную услугу. Государственная функция или государственная услуга в деятельности гражданского служащего перерабатывается, перераспределяется и становится так называемой трудовой функцией государственного гражданского служащего.

Статья 56 Трудового кодекса Российской Федерации указывает, что на основании заключенного трудового договора работодатель обязуется предоставить работнику работу по обусловленной трудовой функции, а работник – лично выполнить свою трудовую функцию. Согласно части 2 статьи 57 Трудового кодекса РФ согласование данного условия является для сторон трудовых отношений обязательным, *хотя законом не предусматриваются какие-либо пределы объема определения трудовой функции*¹. В понятие трудовой функции любого работника компании включается его работа по должности в соответствии со штатным расписанием, по определенной профессии, специальности с указанием квалификации либо конкретный вид поручаемой ему работы². Если трудовая функция определена нечетко, работодатель сможет требовать выполнения большего объема работы, чем это представлялось сторонами при заключении трудового договора³.

¹ Иванова Т.С. Трудовая функция работника: условия согласования // Трудовые споры. – 2010. – № 6. – С. 32.

² Там же. – С. 32.

³ Там же. – С. 34.

Проблема еще связана с тем, что закон о государственной гражданской службе не раскрывает понятия «трудовая функция». По естественным причинам он ее вообще не упоминает. Но это неправильно, поэтому вместо термина «трудовая функция» нами предлагается в отношении гражданских служащих применять термин «функциональная нагрузка». В целях оптимизации функциональной нагрузки гражданских служащих нами также предлагается данная методика.

Государственные служащие, оказывающие государственные услуги населению, выполняют больший объем работы, связанный с приемом граждан, их консультированием, анализом представленных документов и вынесением решений. В процессе оказания государственной услуги государственные служащие должны руководствоваться не только административными регламентами об оказании услуги, но и федеральными, региональными нормативными правовыми актами, регламентирующими порядок предоставления документов и т.п.

Например, государственные служащие, оказывающие государственную услугу по предоставлению прав на земельные участки, право государственной собственности на которые не разграничено, обязаны соблюдать положения:

- Земельного кодекса Российской Федерации;
- приказа Министерства экономического развития и торговли РФ от 30 октября 2007 г. № 370 «Об утверждении перечня документов, прилагаемых к заявлению о приобретении прав на земельный участок, который находится в государственной или муниципальной собственности и на котором расположены здания, строения, сооружения»;
- закона Липецкой области от 31 августа 2004 г. № 122-ОЗ «О порядке управления и распоряжения государственной собственностью в Липецкой области»;
- постановления администрации Липецкой области от 23 июня 2008 г. № 150 «Об утверждении Порядка распоряжения земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, на территории городского округа город Липецк Липецкой области»;

– административного регламента по предоставлению государственной услуги «Предоставление земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, на территории городского округа город Липецк Липецкой области для жилищного строительства (за исключением индивидуального и малоэтажного жилищного строительства)» от 30 июня 2009 года;

а также

– положения об отделе по предоставлению прав на земельные участки от 18 апреля 2008 года и административного регламента Липецкой области по предоставлению государственной услуги «Предоставление прав на земельные участки, на которых расположены здания, строения и сооружения»;

– иных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации о государственной гражданской службе.

Должности государственной гражданской службы, которые замещают *государственные служащие, оказывающие государственные услуги*, относятся к *разряду должностей, связанных с коррупционными рисками*. Следовательно, по сравнению со служащими, выполняющими государственные функции, значительно *повышается ответственность* этих государственных служащих, например, подготавливающих аналитические отчеты, документы на награждение, заполняющих трудовые книжки и т.д. *Усиливается контроль за осуществлением их деятельности*, соблюдением ими реализуемого законодательства и нормативных правовых актов о предупреждении коррупции.

В своей деятельности государственные служащие, оказывающие государственные услуги, сталкиваются с проблемными вопросами, относящимися непосредственно к их работе и правовому статусу. Нехватка квалифицированных специалистов в многофункциональных центрах по предоставлению государственных услуг может быть восполнена за счет сокращенных государственных служащих, выполнявших работу по приему заявлений в рамках процедуры оказания государственной услуги органом государственной власти. Думается, что подобная практика, когда в отдельных структурных подразделениях органа государственной власти «исчезают» младшие, старшие, ведущие группы государст-

венных должностей государственной гражданской службы, должна осуществляться с соблюдением требований законодательства.

Статус государственных гражданских служащих, оказывающих государственные услуги и одновременно ведущих прием и консультирование граждан в многофункциональных центрах, необходимо уточнить и скорректировать. Их функциональная нагрузка увеличивается, так как им приходится работать и на своем рабочем месте, и перемещаться в определенные дни в многофункциональный центр. Эта нагрузка в несколько раз выше, чем у государственных гражданских служащих, оказывающих государственные услуги исключительно на своем рабочем месте, определенном в служебном контракте.

Следовательно, необходимо в нормативном порядке не только закрепить критерии разграничения государственных функций от государственных услуг, но и установить критерии, согласно которым государственная услуга оказывается на рабочем месте государственного служащего либо в помещении многофункционального центра (при сотрудничестве по договору). Данное разграничение вправе осуществить субъект Российской Федерации самостоятельно.

На наш взгляд, *внедрение электронной формы государственной услуги позволит избежать вышеуказанных противоречий в реализации правового статуса государственного служащего, оказывающего государственную услугу.* Это инструмент автоматизации деловых процессов органов исполнительной власти¹, включая кадровые процессы. В 2009 году Правительством Российской Федерации установлен перечень 74 государственных услуг (функций), переход к предоставлению которых в электронном виде признан первоочередным и безотлагательным².

¹ Нестеров А.В. Юридические аспекты электронных административных регламентов // Вестник Российской правовой академии. – 2005. – № 4. – С. 14.

² Южаков В.Н. О предложениях по устранению положений федеральных законов, препятствующих предоставлению государственных услуг (исполнению иных государственных функций) в электронном виде // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2010. – № 1. – С. 146.

Государственная услуга, выраженная в электронной форме, обеспечивает:

- минимизацию пакета документов, представляемого заявителем;
- унификацию документов, представляемых заявителем;
- отсутствие личного контакта государственного служащего с потребителем государственной услуги;
- отсутствие необходимости присутствия государственного служащего в многофункциональном центре и проведения консультаций для заявителей в целях правильного предоставления ими документов;
- предотвращение коррупционных рисков при предоставлении государственной услуги;
- единство статуса государственных служащих, оказывающих государственные услуги;
- тождественность объема функциональной нагрузки государственных служащих, оказывающих любые виды государственных услуг.

Для реального внедрения электронной формы предоставления государственных услуг необходимо провести следующие мероприятия:

- мониторинг административного законодательства, регулирующего порядок предоставления государственных услуг (административные регламенты, нормативные правовые акты о деятельности многофункциональных центров);
- мониторинг отраслевого законодательства, согласно которому предоставляется государственная услуга;
- внесение изменений и дополнений в федеральные законы, регулирующие предоставление государственных услуг, относительно устранения типовых препятствий для перехода к предоставлению государственных услуг в электронном виде¹.

¹ Южаков В.Н. О предложениях по устранению положений федеральных законов, препятствующих предоставлению государственных услуг (исполнению иных государственных функций) в электронном виде // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2010. – № 1. – С. 147–148.

В результате проведения такого правового мониторинга должны появиться:

- совокупность взаимосвязанных административных регламентов о предоставлении государственных услуг и отраслевых нормативных правовых актов;
- система нормативных правовых актов о многофункциональных центрах по предоставлению государственных услуг;
- уточненные нормативные правовые акты о правовом статусе государственных служащих, оказывающих государственные услуги;
- нормативные правовые акты о статусе и процедуре отбора и найма руководителей многофункциональных центров по предоставлению государственных услуг населению.

При наличии вышеуказанных условий следует проводить мероприятия по созданию требований, предъявляемых к качеству государственных услуг, развивать способы защиты прав потребителей государственных услуг, повышения ответственности государственных гражданских служащих, оказывающих государственные услуги, о наличии эффективной обратной связи при предоставлении государственных услуг.

Максимально упростить административные процессы, минимизировать коррупционные проявления, внедрить стандарты комфортности при получении услуг и, в итоге, поэтапно переводить государственные и муниципальные услуги в электронный вид – современная задача органов государственной власти субъекта Российской Федерации¹.

Используемые методы «анонимных закупок», «натурных наблюдений» оказались более информативными, чем предложенный в концепции административной реформы метод социологического опроса получателей государственных услуг².

¹ Чернышова Г. В супермаркет за услугами // Липецкая газета. – 2010. – 2 нояб.

² Масленникова Е.В. Оценка эффективности деятельности органов государственной власти при исполнении государственных функций // Вестник ПАГС. – 2009. – № 1(18). – С. 17.

Предоставление государственных услуг органами власти относится к сфере деятельности, которая подлежит регламентации. Эффективность услуг, казалось бы, вполне исчислима при использовании показателей непосредственного результата. Пока окончательно не сформирован перечень государственных услуг, а значит, остается открытым вопрос: эффективно ли предоставление услуги именно государством¹.

Таким образом, автором выявлены условия эффективного осуществления государственными служащими обязанности по предоставлению государственных услуг населению, а также перечень мероприятий по их достижению и ожидаемые результаты. По мнению специалистов по мониторингу, почти 90% жителей Липецкой области удовлетворены качеством полученных услуг. Однако, не все еще стали клиентами многофункциональных центров по предоставлению государственных услуг².

Проведенный анализ позволил подойти ближе к методологии оценки деятельности государственных гражданских служащих в органе государственной власти субъекта Российской Федерации.

Для осуществления эффективной оценки деятельности государственных гражданских служащих необходимо проклассифицировать функциональную нагрузку, выполняемую ими. Заметим, что в иных организациях в положениях о кадровой политике обязательно классифицируются сотрудники по категориям и для каждой категории дается описание выполняемых ими функций³. Думается, применение подобного подхода в формировании кадровой политики на государственной гражданской службе будет приемлемым.

Рассматривая выше вопросы о трудовой функции гражданского служащего, отметим случаи ее необходимости. Учет тру-

¹ Масленникова Е.В. Оценка эффективности деятельности органов государственной власти при исполнении государственных функций // Вестник ПАГС. – 2009. – № 1(18). – С. 16 -17.

² Чернышова Г. В супермаркет за услугами // Липецкая газета. – 2010. – 2 нояб.

³ Кибанов А. Разработка кадровой политики организации // Кадровик. Кадровое делопроизводство. – 2009. – № 1.

довой функции работника обязателен и необходим в следующих случаях¹:

- при реализации предусмотренных законодательством прав и гарантий;
- при осуществлении обязанностей и соблюдении ограничений;
- при запросе медицинских и иных документов, необходимых для замещения определенных должностей;
- при переводе на другую работу;
- при совместительстве и совмещении;
- при заключении с работником договора о полной материальной ответственности;
- при рассмотрении индивидуальных трудовых споров (оспаривание наложения дисциплинарных взысканий: замечания, выговора и при увольнении по соответствующим основаниям);
- при соблюдении установленной законом процедуры, когда работодатель вправе в одностороннем порядке изменить любое условие трудового договора, кроме трудовой функции.

Относительно деятельности государственных гражданских служащих все вышеуказанные условия учета трудовой функции совпадают, дополняя также процедуры сокращения штатов и (или) ликвидации органа государственной власти.

В зависимости от объема и сложности выполняемой функциональной нагрузки всех государственных гражданских служащих можно разделить на четыре категории. *Первая категория* была представлена выше. *Это – государственные гражданские служащие, оказывающие государственные услуги.*

Проведение классификации по функциональной нагрузке объясняется следующим. Государственные гражданские служащие, замещающие должности гражданской службы одинаковой группы и категории в разных органах исполнительной власти субъекта Российской Федерации или в разных структурных подразделениях, выполняют неравноценную функциональную

¹ Иванова Т.С. Трудовая функция работника: условия согласования // Трудовые споры. – 2010. – № 6. – С. 32–33.

нагрузку, например консультант отдела по предоставлению прав на земельные участки Управления имущественных и земельных отношений Липецкой области и консультант кадрового отдела Управления государственной службы и кадровой работы администрации Липецкой области.

Консультант кадрового отдела Управления государственной службы и кадровой работы администрации Липецкой области реализует, исходя из должностных обязанностей, государственную функцию. Это – *вторая категория государственных гражданских служащих*, выделенная по функциональной нагрузке. *Служащие, реализующие государственные функции.*

Третья категория государственных гражданских служащих – это служащие, реализующие функции государственного надзора и контроля.

Четвертая категория – служащие, обладающие правом принимать серьезные управленческие решения. К ним относятся все должности категории «руководители».

В зависимости от качества функциональной нагрузки должны:

- предъявляться индивидуализированные требования к профессиональной компетенции государственных гражданских служащих;
- применяться различные формы оценки качеств у претендентов при проведении конкурсной процедуры на должности гражданской службы;
- осуществляться персонализированный подход к материальному стимулированию деятельности государственных гражданских служащих;
- планироваться продвижение и перемещение по службе, пресекая проявления «десантной» карьеры на профессиональных должностях государственной гражданской службы;
- предъявляться различные требования к оценке деятельности государственных гражданских служащих и их ответственности.

Рассмотрим подробнее характеристику всех категорий гражданских служащих.

Первая категория государственных гражданских служащих – служащие, оказывающие государственные услуги. Они во многом определяют имидж органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

Представим характеристику первой категории государственных гражданских служащих субъекта Российской Федерации:

- 1) оказывают государственные услуги;
- 2) контактируют непосредственно с заявителями (гражданами);
- 3) выполняют большой объем работы, обусловленный приемом граждан, обработкой их заявлений и составлением проектов решений;
- 4) используют сложную модель рабочего места;
- 5) подготавливают решения в отношении конкретных заявителей (индивидуальные акты государственного управления);
- 6) осуществляют распорядительные и организационные *действия, связанные с предоставлением определенных прав.*

Как отмечают представители исполнительной власти субъектов РФ, переход к «одному окну» позволит оператору многофункционального центра быть универсальным специалистом, способным выполнить любую государственную услугу¹.

Вторая категория государственных гражданских служащих – служащие, реализующие государственные функции, за исключением функций надзора и контроля. Эффективность реализации государственной функции надзора и контроля должна обеспечиваться соответствием нагрузки и нормативной численности лиц, осуществляющих надзор и контроль².

Представим характеристику второй категории государственных гражданских служащих субъекта Российской Федерации:

¹ Чернышова Г. В супермаркет за услугами // Липецкая газета. – 2010. – 2 нояб.

² *Некоторые подходы к оценке труда государственных служащих, осуществляющих функции надзора и контроля представлены в научных исследованиях ученых-экономистов.* См.: Софинский Н., Кириченко М., Бокерия В. Критерии и метод оценки уровня потенциальной региональной нагрузки и эффективности труда специалистов гострудинспекций // Человек и труд. – 2010. – № 3. – С. 63.

- 1) реализуют функции органа государственной власти субъекта Российской Федерации, относящиеся к разряду государственных функций;
- 2) отсутствует их непосредственное общение с населением;
- 3) выполняют сравнительно небольшой объем нагрузки (по сравнению с первой категорией служащих);
- 4) используют обычную модель рабочего места (нахождение в помещении органа государственной власти);
- 5) не принимают решения в отношении конкретных граждан и юридических лиц – заявителей;
- 6) осуществляют управленческую деятельность, не связанную с распоряжением. Основными формами их работы являются: составление аналитических отчетов, справок, проектов нормативных правовых актов.

В качестве примера приведем некоторые частные подходы к оценке труда государственных служащих гострудинспекции, обеспечивающих реализацию правовых норм посредством выявления нарушений их работодателями, в том числе индивидуальными предпринимателями. Отметим, что данная методика является достаточно узконаправленной. В ней осуществляется попытка определения уровня потенциальной региональной нагрузки для государственных инспекторов труда¹.

Для государственных служащих гострудинспекции в качестве критериев оценки уровня потенциальной региональной нагрузки принимаются:

- общее количество зарегистрированных хозяйственных субъектов;
- общая численность занятых работников и лиц, занимающихся индивидуальной предпринимательской деятельностью;
- соотношение численности занятых работников в регионе и лиц, занимающихся индивидуальной предпринимательской деятельностью².

¹ Софинский Н., Кириченко М., Бокерия В. Критерии и метод оценки уровня потенциальной региональной нагрузки и эффективности труда специалистов гострудинспекций // Человек и труд. – 2010. – № 3. – С. 63.

² Там же.

Главным образом, система предлагаемых показателей складывается из соотношения индивидуальных, региональных, отраслевых и федеральных показателей, которые зависят от численности хозяйствующих субъектов, в расчете на одного инспектора. Подобный расчет функциональной нагрузки не защитит государственного служащего от возложения на него «излишних» функциональных обязанностей.

Третья категория государственных гражданских служащих – служащие, реализующие государственные функции надзора и контроля. Государственный контроль состоит в том, что уполномоченные лица, используя организационно-правовые способы и средства, в рамках компетенции выясняют, соответствует ли деятельность подконтрольных объектов нормативным предписаниям; анализируют результаты воздействия субъектов управления на управляемые объекты, степень отклонения от поставленных целей, запланированных способов и результатов, и непосредственно принимают меры по их устранению и привлечению к ответственности виновных¹.

Представим характеристику третьей категории государственных гражданских служащих субъекта Российской Федерации:

- 1) реализуют функции органа государственной власти субъекта Российской Федерации, относящиеся к разряду государственных функций надзора и контроля;
- 2) контактируют с гражданами и юридическими лицами;
- 3) выполняют объем работы, зависящий от количества проводимых проверок;
- 4) используют обычную модель рабочего места (нахождение в помещении органа государственной власти);
- 5) принимают решения (предписания) в отношении конкретных лиц;

¹ Федосеева Н.Н. Государственный контроль в системе функций современного российского государства // Государственная власть и местное самоуправление. – 2010. – № 1. – С. 31; Беляев В.П. Контроль и надзор как формы юридической деятельности: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – Саратов. – 2006. – С. 11.

б) осуществляют распорядительные действия, связанные с ограничением и прекращением определенных прав, а также используют меры принуждения.

Четвертая категория государственных гражданских служащих – служащие-руководители. Самое точное определение причин специфики трудовых отношений с руководителем любой организации дано в постановлении Конституционного Суда РФ от 15 марта 2005 года № 3-П. С одной стороны, правовой статус руководителя значительно отличается от статуса иных сотрудников – это связано с особенностями его деятельности, местом и ролью в механизме управления организацией. В этой связи очевидна и понятна важность персоны руководителя, являющейся ключевой¹. Характер работы руководителей включает управление различными ресурсами, группами служащих и государственными организациями².

Представим характеристику четвертой категории государственных гражданских служащих субъекта Российской Федерации:

1) объем функциональной нагрузки частично нормирован либо не нормирован (для руководителей органов государственной власти субъекта Российской Федерации, их заместителей);

2) служебная деятельность связана с реализацией властных полномочий как органа государственной власти субъекта Российской Федерации, так и внутренних функций контроля, координации и т.п.;

3) принимают сложные управленческие решения;

4) обладают широкими полномочиями в сфере внешнего и внутреннего управления органом государственной власти субъекта Российской Федерации;

5) взаимодействуют с населением частично;

6) присущи высокие коррупционные риски.

¹ Абрамова М.В. Увольнение руководителя: как снизить риски судебного обжалования // Трудовые споры. – 2010. – № 6. – С. 12.

² Лобанов В.В. Модернизация государственного управления: проблемы и решения // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2010. – № 2. – С. 142.

Следовательно, в зависимости от категории функциональной нагрузки по должности следует устанавливать:

- соответствующие квалификационные требования к профессиональной компетентности государственного гражданского служащего¹;
- формы и степень ответственности за исполнение предусмотренных должностью полномочий;
- условия перемещения по службе;
- условия планирования карьерного роста;
- критерии оценки эффективности служебной деятельности.

Таким образом, методология оценки профессиональной деятельности государственных гражданских служащих субъекта Российской Федерации должна варьироваться от категории сложности и объема функциональной нагрузки. Данные показатели могут конкретизироваться в специальных документах, которые более точно и подробно характеризовали бы конкретные должности, определяли их цели, задачи, полномочия, связи с другими должностями².

Смысл результата оценки деятельности государственных гражданских служащих – это вывод о том, как полностью, частично или не выполняется функция государства, делегированная органу государственной власти субъекта Российской Федерации. Каким образом справляются структурные подразделения органа государственной власти субъекта Российской Федерации с полномочиями, входящими в их компетенцию. Как работает каждый государственный гражданский служащий органа государственной власти субъекта Российской Федерации. При этом кадровые технологии оценки деятельности государственных

¹ Например, предлагается выработать специальные квалификационные требования к управленческой компетенции руководителей среднего и высшего звена с учетом показателей результативности их служебной деятельности. См.: Лобанов В.В. Модернизация государственного управления: проблемы и решения // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2010. – № 2. – С. 142.

² Ростовцева Ю.В. Аттестация государственных гражданских служащих: видовая классификация // Вестник Российской правовой академии. – 2007. – № 4. – С. 56.

гражданских служащих должны равноценно применяться ко всем категориям служащих независимо от категории функциональной нагрузки. Для населения это означает, в частности, рост благосостояния, удовлетворение потребностей, а также обеспечение «прозрачности» работы органов власти по реализации политико-управленческих решений¹.

При проведении оценки деятельности государственного гражданского служащего вопросы обратной связи с населением (потребителями) очень важны для первой, третьей и четвертой категорий государственных служащих, классифицируемых в зависимости от функциональной нагрузки. Систематическое осуществление общественного мониторинга и внутриведомственного мониторинга законодательства о государственной гражданской службе субъекта Российской Федерации и о кадровой политике выступает объективной необходимостью.

В отношении каждой из категорий государственных служащих, классифицируемых в зависимости от выполняемой нагрузки, должны быть сформированы основные и дополнительные критерии оценки. Основные критерии отражают сущность функциональной нагрузки, выполняемой той или иной категорией служащих. Представим отдельные основные критерии оценки деятельности государственных гражданских служащих для всех категорий.

Категория руководителей. Роль внешнего и внутреннего мониторинга заключается в более объективной оценке деятельности государственных гражданских служащих, относящихся к категории «руководители». Например, руководитель, замещающий государственную должность главной (высшей) группы, может в течение календарного года сформулировать, разработать и внедрить одну – две целевые программы или концепции. Отметим, что в некоторых субъектах Российской Федерации сформулированы некоторые показатели эффективности и

¹ Колчина В.С. Политико-управленческие решения: особенности подготовки, принятия и реализации органами власти // Вестник ПАГС. – 2006. – № 11. – С. 73.

результативности для должностной функции – разработка проекта прогноза социально-экономического развития субъекта Российской Федерации¹.

Объем функциональной нагрузки специфичен, а проведение правового мониторинга обеспечивает оценку эффективности деятельности руководителя с нескольких сторон. С одной стороны, оценка производится с использованием четко определенных критериев, с другой – оценивается правовая, организационная составляющая работы руководителя и мнение граждан, являющееся «обратной связью» с органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Посредством общественного контроля формируются стандарты правомерной деятельности отдельных индивидов, групп общества². Отсутствие построения системы обратной связи обуславливает отсутствие должным образом выстроенной системы мониторинга и контроля за результатами деятельности³.

В качестве кадровой проблемы отмечают недостаточную работу с высшим руководящим составом государственных служащих. Предлагается создать институт Службы высших руководителей и приступить к формированию группы высших кадровых руководителей⁴.

Для государственных гражданских служащих, предоставляющих государственные услуги, основными критериями эффективности их деятельности должны выступать:

– объем предоставляемых услуг;

¹ Методические рекомендации по подготовке должностных регламентов: приложение к письму администрации губернатора Красноярского края от 1 декабря 2008 года // Муниципальная служба. – 2009. – № 1. – С. 80.

² Гончаров В., Ковалева Л. Об институтах общественного контроля исполнительной власти в Российской Федерации // Власть. – 2009. – № 1. – С. 72.

³ Цветков О.Н. От управления затратами к управлению по результатам: информационно-аналитическая система управления реализацией стратегии социально-экономического развития // Вопросы государственного управления и муниципального управления. – 2010. – № 2. – С. 25.

⁴ Лобанов В.В. Модернизация государственного управления: проблемы и решения // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2010. – № 2. – С. 142.

- качество услуг, оказываемых потребителям¹;
- объем денежных средств, поступающих от оказания конкретной государственной услуги в бюджет субъекта Российской Федерации, либо их экономии.

Категория государственных гражданских служащих, выполняющих государственную функцию контроля и надзора. Для них основными критериями оценки эффективности деятельности относятся:

- объем выполняемых действий и принимаемых решений, выносимых предписаний;
- отсутствие жалоб на незаконные действия либо бездействие государственных гражданских служащих;
- отсутствие судебных решений о привлечении к ответственности государственного гражданского служащего в связи с исполнением должностных обязанностей;
- отсутствие приказов руководителей о применении дисциплинарного взыскания в отношении служащего, неправомерно применившего свои должностные полномочия;
- объем денежных средств, поступающих от оказания конкретной государственной услуги в бюджет субъекта Российской Федерации, либо их экономии.

Уровень эффективности деятельности государственных инспекторов инспекции по охране труда, например, предлагают оценивать с учетом данных ведомственной статистической отчетности об объемах выполненных ими работ за отчетный и базисный периоды и сопоставления их со средними показателями в расчете на одного инспектора в динамике². Эффективность инспектора по охране труда зависит от общего количества проведенных проверок, количества выданных предписаний, коли-

¹ Внедрение систем управления серии 9001: 2001 подразумевают постоянный мониторинг степени удовлетворенности потребителей, а также жесткий контроль качества предоставляемых услуг. См.: Захариев З., Боянов Б. Предоставление качественных государственных услуг и развитие партнерства между государством и частным сектором // Вестник ПАГС. – 2005. – № 9. – С. 30.

² Софинский Н., Кириченко М., Бокерия В. Критерии и метод оценки уровня потенциальной региональной нагрузки и эффективности труда специалистов гострудинспекций // Человек и труд. – 2010. – № 3. – С. 65.

чества рассмотренных жалоб, количества выявленных нарушений трудового законодательства, число наложенных административных штрафов¹. На наш взгляд, представленное мнение по оценке уровня эффективности деятельности служащих, занятых в сфере надзора и контроля обладает правом на существование. Но исключительная ориентация на объем выполненной работы, без учета предлагаемых нами критериев эффективности профессиональной служебной деятельности утрачивает мотивационный смысл и в некотором роде способствует нарушению правовых норм вследствие «погони» за «палочными» показателями. Думается, к объему выполненной работы необходимо подходить как к одному из коэффициентов эффективности. Объем выполненной работы – коэффициент (индекс) будет зависеть от функциональной нагрузки по должности, от выполнения запланированных мероприятий, от выполнения поручений «сверх» нормативов функциональной нагрузки и в последнюю очередь, от количества проведенных проверок. Уровень эффективности, на наш взгляд, представляет собой совокупность индексов, реализованных функциональных полномочий и добросовестного выполнения должностных обязанностей (отсутствие жалоб населения, дисциплинарных взысканий и т.п.).

Для служащих, выполняющих государственные функции, не относящиеся к надзору и контролю, основными критериями оценки эффективности деятельности выступают:

- объем выполненной работы, в пределах установленной нормы для определенного вида деятельности (составление отчетов, справок, печатных документов) – *количественная характеристика*;
- отсутствие приказа руководителя о применении дисциплинарного взыскания;
- высокий процент выполнения ежедневных, еженедельных заданий руководителя. Руководитель ежедневно в компьютерном варианте определяет задания для каждого работника своего

¹ Софинский Н., Кириченко М., Бокерия В. Критерии и метод оценки уровня потенциальной региональной нагрузки и эффективности труда специалистов гострудинспекций // Человек и труд. – 2010. – № 3. – С. 65.

подразделения. В конце рабочего дня сотрудник также отчитывается перед руководителем о степени выполнения выданных заданий – *качественная характеристика*;

– низкий процент переделанных либо не исполненных поручений – *качественная характеристика*.

Показатели могут быть *количественными*: объем подготовленных документов, количество граждан, которым предоставлена государственная услуга. *Качественные* показатели: доля прошедших экспертизу с положительной оценкой документов; доля, граждан, давших положительную оценку деятельности государственного гражданского служащего; своевременность – доля подготовленных в срок документов в общем количестве подготовленных государственными гражданскими служащими документов¹.

Поиск показателей должен соответствовать следующим требованиям:

1) показатели должны иметь определенное содержание и количественное выражение;

2) в некоторых случаях рекомендуется использовать набор показателей результативности и эффективности, поскольку использование одного показателя может искажать общую информацию;

3) формулировка показателя должна отражать связь между действиями государственного гражданского служащего и изменением состояния объекта управления, то есть показатель должен быть определен, чтобы предметом оценки был именно результат деятельности гражданского служащего, а не состояние сферы в целом;

4) количество показателей должно быть необходимым и достаточным для оценки деятельности государственного гражданского служащего, избыточное количество показателей может привести к дискредитации идеи оценки деятельности государственного гражданского служащего².

¹ Методические рекомендации по подготовке должностных регламентов: приложение к письму администрации губернатора Красноярского края от 1 декабря 2008 года // Муниципальная служба. – 2009. – № 1. – С. 79.

² Там же. – С. 80.

Исходя из оценки деятельности государственных гражданских служащих по функциональному признаку, на первое место в кадровой работе выходит нормирование деятельности государственных гражданских служащих субъекта Российской Федерации. Оно рационально для первой, второй и третьей категорий государственных гражданских служащих. На основе норм функциональной нагрузки возможен оптимальный расчет штатного расписания в органе государственной власти субъекта Российской Федерации. Оптимальная штатная численность позволит не проводить стихийных оптимизаций, сокращений либо увеличения штатов. Необходимо отметить, что проведение процедур увольнения государственных гражданских служащих, наложение дисциплинарных взысканий неразрывно связано с вопросами содержания трудовой функции.

Бремя доказывания правомерности привлечения служащего к ответственности лежит на работодателе, который должен будет подтвердить, в том числе, с помощью письменных доказательств, каким образом было определено содержание трудовой функции служащего, что входило в круг его профессиональных (должностных) обязанностей¹. В данном случае возникает проблема содержания должностных регламентов государственных гражданских служащих, особенности их разработки и внедрения. Кроме того, проведение функционального анализа нагрузки по каждой должности государственной гражданской службы обусловит оптимизацию системы должностей государственной гражданской службы. Это – ликвидация промежуточных или дублирующих должностей. Формирование оптимальной штатной численности в органе государственной власти повлечет за собой дополнительно необходимость изменения существующих реестров должностей государственной гражданской службы, начиная с подобной оптимизации должностей и завершая четким разделением должностей на политические и карьерные должности.

¹ Иванова Т.С. Трудовая функция работника: условия согласования // Трудовые споры. – 2010. – № 6. – С. 33.

При оптимальной обоснованной штатной численности государственных гражданских служащих в органе государственной власти субъекта Российской Федерации возможно:

- планирование карьеры государственных гражданских служащих;
- применение инновационных кадровых технологий в кадровой работе (адаптация персонала, подготовка к выходу на пенсию и т.п.);
- объективная оценка эффективности деятельности государственных гражданских служащих;
- мотивация служебной деятельности государственных гражданских служащих, соответствующая запросам государственного управления субъектом Российской Федерации и населения.

В качестве форм мотивации учеными предлагается более широко применять возможность поощрения за эффективность и результативность профессиональной служебной деятельности гражданского служащего, например, выплаты премий, персонализированное определение размеров окладов денежного содержания и соответствующих надбавок к нему¹.

6.5. Возможности применения на государственной гражданской службе новых форм управления персоналом

В инновационном обществе государственное управление должно быть инновационным, как по отношению к происходящим в социуме креативным изменениям, так и соответствующему обновлению форм и содержания управленческой деятельности². Например, создание особых экономических зон, совершенствование инновационной деятельности в субъекте Россий-

¹ Ростовцева Ю.В. Аттестация государственных гражданских служащих: видовой классификация // Вестник Российской правовой академии. – 2007. – № 4. – С. 55.

² Инновационная подготовка кадров государственной службы / под общ. ред. В.Л.Романова, Л.А. Василенко. – М.: РАГС, 2006. – С. 10.

ской Федерации. Управление со стороны органов исполнительной власти процессами в данной сфере требует от государственных гражданских служащих современных знаний. К ним относятся: знание новых методов принятия управленческих решений, нормативно-правовой базы инновационной деятельности и наличие высоких морально-психологических качеств.

В.Л. Романов указывает на основные задачи инновационной ориентации государственной деятельности:

- диагностические задачи (выявление базисных инноваций, мониторинг рисков инновационного государственного управления);
- превентивные задачи (опережающая трансформация органов государственного управления, разработка общенациональной цели развития общества);
- корректирующие и пресекающие задачи (содействие гражданам в освоении социальных инноваций, закрепление инновационных параметров функций и структуры органов государственной власти)¹.

Понятие инновационная деятельность закрепляется в Основных направлениях политики Российской Федерации в области развития инновационной системы на период до 2010 года. Инновационная деятельность – это выполнение работ или оказание услуг, направленных:

- а) на создание и организацию производства принципиально новой или с новыми потребительскими свойствами продукции;
- б) создание и применение новых или модернизацию существующих способов (технологий) ее производства, распространения или использования;
- в) применение структурных, финансово-экономических, кадровых, информационных и иных инноваций при выпуске, сбыте продукции, обеспечивающих экономию затрат или создающих условия для такой экономии.

¹ Инновационная подготовка кадров государственной службы / под общ. ред. В.Л.Романова, Л.А. Василенко. – М.: РАГС, 2006. – С. 10–11.

В законе Липецкой области «Об инновационной деятельности в Липецкой области» от 27 октября 2010 года в статье 4 пункте 6 указывается, что основной задачей органов государственной власти в сфере инновационной деятельности в Липецкой области является создание системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров в сфере инновационной деятельности¹.

Управление инновационной деятельностью предполагает реализацию организационных инноваций. Это – применение новых методов в организации рабочих мест или организации внешних связей. К ним следует отнести: разработку новой кадровой стратегии органа государственной власти, внедрение современных средств вычислительной техники и документооборота, изменение организационных структур, нововведения в использовании режима рабочего времени. Инновационная ориентация кадровой политики в системе государственной службы предполагает стратегию и тактику развития профессиональных качеств государственного кадрового корпуса с целью их приведения в соответствие с обновляющимися задачами государства². Инновации становятся императивом развития общества³. Инновация в исходном смысле слова – это внедрение иного. Случайность, неожиданность, необычность – признаки новаций, поэтому, чем сложнее и динамичнее общество, тем больше риск ошибочного выбора ценной для управления информации, тем сложнее профессиональная деятельность государственных служащих⁴. С учетом исторического опыта, особенностей политического и административного управления в России должны основываться и инновационные подходы к кадровой политике в сфе-

¹ Липецкая газета. – 2010. – 2 нояб.

² Инновационная подготовка кадров государственной службы / под общ. ред. В.Л.Романова, Л.А. Василенко. – М.: РАГС, 2006. – С. 15.

³ Наумов С. Ю., Константинова Л.В., Чепляев В.Л. Социальные инновации в кадровой политике: основные проблемы и направления реализации // Вестник ПАГС. – 2009. – № 1 (18). – С. 132.

⁴ Инновационная подготовка кадров государственной службы / под общ. ред. В.Л.Романова, Л.А. Василенко. – М.: РАГС, 2006. – С. 13.

ре государственного управления, что требует определения ее концептуальных основ¹.

При управлении инновационным развитием кадрового потенциала органа государственной власти в качестве объектов совершенствования кадрового потенциала начинают выступать компетенция и мобильность персонала. Помимо совершенствования компетенции персонала необходимо вырабатывать у руководителей и служащих такие качества, как: оригинальность, приверженность цели, стремление к самосовершенствованию, самокритика, гибкость ума и чувство юмора, независимость от чужого мнения, сомнение, терпимость в проблемных ситуациях. Для служащих, занимающихся научными разработками, требуется не столько жесткое планирование и прогнозирование результата работы, сколько наличие четкого описания ожидаемого результата проекта. Контроль в данном случае осуществляется несколькими этапами с помощью комиссий или экспертных групп.

Обратим внимание на проблемы, возникающие в процессе модернизации государственного управления и, в частности, государственной службы:

- сопротивление инновациям;
- консервативность структуры управления, препятствующая серьезным изменениям в организационном плане;
- неадекватное использование инструментов организационного проектирования (под новую функцию создается новое рабочее место или новое подразделение)².

Инновации в кадровом механизме государственной службы должны коснуться, в первую очередь, принципов отбора и продвижения государственных служащих³. Переход к инно-

¹ Наумов С. Ю., Константинова Л.В., Чепляев В.Л. Социальные инновации в кадровой политике: основные проблемы и направления реализации // Вестник ПАГС. – 2009. – № 1 (18). – С. 132.

² Масленникова Е.В., Татарина Л.Н. Модернизация государственной службы: оценка процесса реформ и ограничений // Вестник ПАГС. – 2004. – № 7. – С. 25.

³ Хомутова О.Ю. Региональная кадровая политика в условиях административной реформы // Viesoji politika ir administravimas. – 2006. – №18. – С. 36.

вационному типу развития порождает работника с широким кругозором, нуждающегося в демократических порядках и либеральных ценностях¹. С другой стороны, у ученых вызывает опасение и тревогу отсутствие должного интереса у молодых государственных служащих к программам повышения квалификации и профессионального роста в области инноватики².

Одним из инновационных направлений кадровой политики, на наш взгляд, является формирование состава топ-менеджеров на государственной службе, а, именно, руководителей, назначаемых на определенный срок. Работа с таким управленческим резервом кадров требует новых стилей, форм и методов. Непрерывное повышение квалификации государственных служащих, проведение стажировок и тренингов по вопросам управления, права, психологии и экономики для претендентов на вакантные должности руководителей органов государственной власти, их заместителей, руководителей предприятий, учреждений и организаций, подведомственных исполнительным органам власти субъектов Российской Федерации. Данная деятельность должна осуществляться в процессе нахождения кандидатов в кадровом резерве.

Инновации могут носить как позитивный, так и негативный характер.

В тактике реализации инновационной кадровой политики рекомендуются следующие основные меры:

- ориентация всех официально регламентированных кадровых технологий на учет наличия у тестируемых способностей и опыта творчески решать сложные служебные задачи;
- проведение регулярной служебной подготовки, направленной на развитие у государственных служащих инновационных профессиональных качеств;

¹ Бондар А. Российская государственность: традиции и динамика // Власть. – 2009. – № 4. – С. 24.

² Юрасов И., Данилова Е. Адаптация государственных служащих к современным управленческим и кадровым технологиям (региональный аспект) // Человек и труд. – 2010. – № 3. – С. 71.

- формирование ситуационно действующих групп с целью решения очень сложных управленческих проблем¹;
- обучение инновационным методам и средствам принятия управленческих решений.

Реализация программ реформирования государственной службы предполагает введение следующих инновационных технологий, которые возможно применять на государственной гражданской службе.

1. Институт «помощи новым сотрудникам в освоении ими их функций»², или так называемый институт профессиональной адаптации государственных служащих. Адаптация в системе государственной службы – активный процесс, протекающий, главным образом, в период первичного обучения сотрудника новым функциям и навыкам на рабочем месте³. Программа помощи новым сотрудникам разрабатывается непосредственно в соответствующем структурном подразделении органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Примерные функции, цели и задачи подобной программы, сформулированные учеными и практиками, отражены в приложении 3. Программа обучения или подготовки новых работников составляется заблаговременно, все ее участники должны быть информированы о ней заранее. При разработке программы следует решить, кто из сотрудников отвечает за обучение на рабочем месте, за передачу теоретических и практических знаний⁴.

В субъектах Российской Федерации в рамках реализации кадровой политики в органах государственной власти уже внедряются индивидуальные планы профессионального развития (Приволж-

¹ Инновационная подготовка кадров государственной службы / под общ. ред. В.Л.Романова, Л.А. Василенко. – М.: РАГС, 2006. – С. 18 – 19.

² Эффективность кадрового менеджмента // Государственная служба за рубежом. Реферативный бюллетень. – М.: РАГС, 2002. – № 4.

³ Юрасов И., Данилова Е. Адаптация государственных служащих к современным управленческим и кадровым технологиям (региональный аспект) // Человек и труд. – 2010. – № 3. – С. 70.

⁴ Эффективность кадрового менеджмента // Государственная служба за рубежом. Реферативный бюллетень. – М.: РАГС, 2002. – № 4.

ский федеральный округ, Белгородская область). Белгородская область ведет подготовку специалистов по диагностике и ведению личных карточек для программы гарантированного кадрового роста. В программах развития государственной гражданской службы многие субъекты Российской Федерации только планируют в разделах «организация дополнительного профессионального образования и работы с кадровым резервом» внедрение в практику деятельности в исполнительных органах государственной власти индивидуальных планов профессионального развития гражданских служащих (Воронежская область). В Курской области указанные мероприятия предусмотрено внедрять в течение продолжительного срока – 2009–2013 годы. Но в большинстве случаев подобные планы профессионального развития предусматриваются для лиц, включенных в управленческие резервы кадров субъекта Российской Федерации.

Отметим положительные и негативные оценки, касающиеся разработки индивидуальных планов профессионального развития. Респонденты одного из социологических опросов отметили, что приоритеты индивидуального плана профессионального развития определяют совместно с руководителем (41,4%), самостоятельно – 41,4%, с помощью совета коллег – 17,2%¹. Таким образом, в качестве наставников выступают непосредственные руководители гражданских служащих, а наставники – кураторы из числа наиболее опытных сотрудников структурного подразделения отсутствуют. По мнению ученых, сложившееся положение вещей не способствует развитию института адаптации в системе гражданской службы субъектов Российской Федерации. Тем более, оно формирует двойные стандарты в процессе адаптации новых сотрудников, что может напрямую отразиться на ценностных ориентациях молодых государственных служащих и их дальнейшем отношении к исполнению должностных обязанностей².

¹ Юрасов И., Данилова Е. Адаптация государственных служащих к современным управленческим и кадровым технологиям (региональный аспект) // Человек и труд. – 2010. – № 3. – С. 71.

² Там же.

Относительно нормативного правового регулирования института адаптации (стажерства) следует отметить, что подобные юридические документы встречаются редко. В 2006 году для разработки эффективных механизмов проведения единой кадровой политики, в целях оптимизации качественного состава государственных гражданских служащих Белгородской области, а также для трудоустройства выпускников учебных заведений в органы государственной власти было принято постановление правительства Белгородской области «Об институте стажерства при правительстве области» от 28 июля 2006 года¹.

Адаптация строится на следующих принципах²:

- наставничество;
- ознакомление с обязанностями и особенностями работы;
- знакомство с коллективом;
- моральная поддержка, доброжелательное отношение членов коллектива к новому специалисту.

Обязательно должны быть проработаны организационный и материальный аспекты механизма наставничества. Внедрение единого стандарта адаптации включает в себя:

- составление плана вхождения в должность, постановку целей и задач на испытательный срок;
- закрепление наставника, определение иных лиц, ответственных за информирование и обучение нового специалиста;
- подготовку необходимых для новичка материалов организационного, профессионального характера на электронных и бумажных носителях;
- разработку системы предварительной оценки специалиста в период прохождения испытательного срока по его результатам¹.

¹ Об областной целевой программе развития государственной гражданской и муниципальной службы Белгородской области на 2008–2010 годы: постановление правительства Белгородской области от 22 сентября 2008 года № 234-пп. – Режим доступа: <http://www.belregion.ru/department/part380/>

² Ягунова Н., Гонова А. Кадровый менеджмент на предприятии: мотивация, адаптация, наставничество // Проблемы теории и практики управления. – 2010. – № 4. – С. 41.

Отметим, что в нормативных правовых актах отсутствует закрепление и четкое описание процедур адаптации молодых специалистов и института наставничества². Нормативное правовое регулирование института адаптации (стажерства) крайне сложно появляется в правовом поле субъектов Российской Федерации.

2. Кадровые технологии по повышению результативности служебной деятельности кадрового состава государственных органов и карьерного планирования на гражданской службе. Необходимо именно внедрять постепенно элементы управления карьерой. Управление карьерой предполагает наличие индивидуальных планов служебной карьеры, гласность вакантных должностей, организационное, материальное и моральное обеспечение исполнения индивидуальных планов карьеры и общих планов государственного органа по развитию карьеры служащих (кадровая стратегия органа исполнительной власти области), координация исполнения³. Планирование карьеры в системе государственной гражданской службы включает два структурных элемента: индивидуальные планы карьеры государственных служащих; планы государственных органов по их профессиональному и должностному развитию. Недостаточно заявить о новейших технологиях в системе государственного управления, если их будет некому реализовывать, координировать и оценивать⁴.

Для управления карьерой необходимо создавать специализированные формы и институты, в частности центры консультирования по проблемам должностного продвижения. Задачами

¹ Ягунова Н., Гонова А. Кадровый менеджмент на предприятии: мотивация, адаптация, наставничество // Проблемы теории и практики управления. – 2010. – № 4. – С. 41.

² Юрасов И., Данилова Е. Адаптация государственных служащих к современным управленческим и кадровым технологиям (региональный аспект) // Человек и труд. – 2010. – № 3. – С. 70.

³ Сотникова С. И. Управление карьерой. – М., 2006. – С. 7.

⁴ Наумов С. Ю., Константинова Л.В., Чепляев В.Л. Социальные инновации в кадровой политике: основные проблемы и направления реализации // Вестник ПАГС. – 2009. – № 1 (18). – С. 134.

таких центров должно быть оказание помощи государственным служащим в адаптации к новой должности, разъяснение не только преимуществ, но и негативных сторон управленческой деятельности, возможных отрицательных последствий должностного продвижения. Центры могут создаваться как на уровне конкретных государственных органов¹, так и в структуре органа по управлению государственной гражданской службой субъекта РФ. Формирование кадровой политики на инновационных принципах предполагает окончательное внедрение в практику парадигмы непрерывного профессионального развития государственного служащего².

Развитие управленческой карьеры предполагает прохождение определенных стадий, этапов приумножения кадрового потенциала. К ним относятся следующие стадии³:

- обучение профессии (16–20 лет);
- включение в трудовую деятельность (21–23 года);
- достижение успеха (24–30 лет);
- профессионализм (31–40 лет);
- переоценка ценностей (41–50 лет);
- мастерство (51–60 лет);
- выход на пенсию (61 год и более).

В отдельных субъектах Российской Федерации разрабатывают планы развития карьеры. Так, 48,3% служащих имеют план развития карьеры на три года, 24,1% – на один год, 20,6% – на всю перспективу карьерного роста⁴. Следует отметить, что внедрение подобной инновационной технологии управления в системе государственной службы не является повсеместным и распространенным явлением.

¹ Сотникова С. И. Управление карьерой. – С. 400.

² Наумов С. Ю., Константинова Л.В., Чепляев В.Л. Социальные инновации в кадровой политике: основные проблемы и направления реализации // Вестник ПАГС. – 2009. – № 1 (18). – С. 134.

³ Сотникова С. И. Указ. соч. – С. 103

⁴ Юрасов И., Данилова Е. Адаптация государственных служащих к современным управленческим и кадровым технологиям (региональный аспект) // Человек и труд. – 2010. – № 3. – С. 71.

Успешность профессиональной карьеры государственных служащих во многом зависит от деятельности государственного органа в сфере кадровой политики. Особое значение в этом плане имеет система оценки потенциальных возможностей в профессиональной деятельности. Кадровая служба призвана проанализировать потребность в специалистах соответствующего профиля, исходя из административных регламентов¹.

Центры оценки управленческих кадров (в органе по управлению государственной гражданской службой) могут выполнять следующие действия по развитию профессионального и должностного роста служащего²: определение соответствия кандидата определенной должности или возможности его продвижения по службе, характер потребности в развитии кандидата для успешной работы на определенной должности или продвижения. В содержание методики оценки могут включаться такие упражнения, предложенные Н.Ю. Ерофеевой, как: роль посредника в конфликтной ситуации, исследовательское задание и презентация, дискуссия в группе, «почтовый ящик», видеотест³.

На основе профессионального развития становится возможным профессионально-квалификационное продвижение государственных служащих. Это комплекс мероприятий, направленный на планомерное заполнение вакантных мест не столько за счет приема новых служащих, сколько посредством подготовки и внутриорганизационного перемещения собственного персонала; формирование относительно стабильного кадрового корпуса служащих; развитие у служащих способности сохранять и накапливать профессиональный потенциал.

3. Создание упорядоченной системы профессиональной подготовки и образовательной поддержки высших должностных лиц федерального и регионального уровней. Данную задачу предлагается реализовать через создание специального

¹ Амбалова А.Б. Управление карьерой государственного гражданского служащего (социологический анализ): дис. ... канд. социол. наук. – М., 2006. – С. 105.

² Сотникова С. И. Управление карьерой. – М., 2006. – С. 189.

³ Ерофеева Н.Ю. Методика оценки руководителя. – М., 2004. – С. 106.

компонента системы профессионального развития государственных служащих – Высших административных курсов, ориентированных на обучение высших должностных лиц исполнительных и представительных органов государственной власти¹. Важными элементами являются формирование единого подхода к оценке качества переподготовки специалистов, контроль уровня знаний, повышение требований при текущей аттестации², внедрение инновационных образовательных услуг и продуктов: доступ слушателей к информационным ресурсам, аналитическим материалам, создание интерактивных электронных обучающих систем, использование методики дистанционного обучения³.

4. Внедрение промежуточной аттестации гражданских служащих в целях стимулирования реальных достижений и повышения результативности деятельности гражданских служащих. Составление ежегодных отчетов гражданских служащих, индивидуальных планов профессиональной служебной деятельности⁴. Это позволит более широко применять методики оценки профессиональной служебной деятельности гражданских служащих, распространить их на все кадровые процедуры и на всех гражданских служащих органа государственной власти, а не только, как это предусмотрено федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации», для отдельных категорий гражданских служащих и в исключительных случаях (для определения размера денежного вознаграждения временным гражданским служащим).

¹ Наумов С. Ю., Константинова Л.В., Чепляев В.Л. Социальные инновации в кадровой политике: основные проблемы и направления реализации // Вестник ПАГС. – 2009. – № 1 (18). – С. 137.

² Богатырева Г.А., Ракевич И.В., Рыбалкин А.А. Применение инновационных форм обучения государственных и муниципальных служащих при получении дополнительного профессионального образования // Вестник ПАГС. – 2006. – № 10. – С. 119.

³ Там же. – С. 119.

⁴ Ростовцева Ю.В. Аттестация государственных гражданских служащих: видовая классификация // Вестник Российской правовой академии. – 2007. – № 4. – С. 55.

Некоторые авторы в качестве инновационных средств оценки персонала предлагают использование полиграфа. Его применение представляется возможным при поступлении кандидата на службу, а также периодическое обследование сотрудников в течение прохождения ими службы (на предмет представления подложных документов при приеме на работу, выявления отрицательных качеств работника и другие)¹.

5. Внедрение системы электронного документооборота в деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Постановление администрации Тамбовской области от 2 декабря 2009 года № 1429 «Об электронном документообороте» закрепляет понятие электронного документооборота администрации области и исполнительных органов государственной власти области как взаимодействие информационных систем документооборота администрации области, исполнительных органов государственной власти области, администраций городов и районов и иных органов и организаций. Под взаимодействием информационных систем документооборота понимается обмен электронными сообщениями (ведение служебной переписки в электронной форме) с использованием или без использования средств криптографической защиты.

Электронный документооборот предполагает реализацию следующих направлений в указанной сфере:

- использование электронных документов;
- развитие информационной системы учета нормативных правовых актов;
- использование электронной почты для обмена информационными сообщениями, содержащими общедоступную информацию и информацию для служебного пользования.

Для совершенствования кадровой политики необходимо в системе государственной гражданской службы субъекта РФ:

- разработать классификацию новых механизмов реализации государственной кадровой политики;

¹ Крузе А.В. О возможности использования полиграфа при оценке персонала // Российский юридический журнал. – 2010. – № 2. – С. 200–202.

– определить классификацию инновационных кадровых технологий в процессе реализации государственной кадровой политики и их оптимальное количество;

– обосновать систему мероприятий нормативного и организационного характера, обеспечивающих совершенствование реализации государственной кадровой политики в органах государственной власти субъектов Российской Федерации.

На наш взгляд, необходимо осуществить следующие мероприятия в субъекте Российской Федерации на примере Липецкой области:

1) разработать ведомственные нормативы «О пределах и количестве нагрузки, выполняемой государственными служащими структурных подразделений администрации Липецкой области и иных органов исполнительной власти Липецкой области»;

2) для преодоления указанных негативных тенденций следует устранить пробелы в законодательных актах о государственной гражданской службе субъектов Российской Федерации; активно использовать современные кадровые технологии; укреплять социальный статус государственного гражданского служащего субъекта Российской Федерации. Все эти вопросы тесно связаны между собой и не могут быть решены отдельно друг от друга, поэтому последовательность и постепенность реформирования государственной службы – залог успешных результатов данного процесса;

3) внедрять методики оценки деятельности государственных служащих;

4) разработать критерии оценки качества государственного служащего при проведении квалификационного экзамена и аттестации;

5) оценить динамику развития кадрового потенциала с целью разработки плана карьерного роста государственных служащих.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Кадровая политика на государственной службе должна преследовать одну важнейшую цель – формирование компактного, высокопрофессионального, оптимально сбалансированного и эффективного аппарата органов власти, как исполнительной, так и законодательной. Федеральный закон «О государственной гражданской службе РФ» от 2004 года предусматривает первоначальные этапы становления кадровой политики в органах государственной власти субъекта Российской Федерации. Для этого необходимо создание помимо кадровой службы органа государственной власти самостоятельного органа по управлению системой государственной службы субъекта Российской Федерации.

Это совершенно обоснованно, потому что отбор, подбор, расстановка кадров, переобучение и подготовка должны реализовываться в едином ключе, а не каждым органом власти по своему усмотрению. Например, в областном совете депутатов Липецкой области до 2005 года не проводились конкурсы на замещение вакантных должностей в аппарате управления. Все должности замещались в распорядительном порядке – по назначению, несмотря на требования законодательства о государственной службе. Разработка методик оценки качеств государственных служащих при проведении организационных мероприятий на государственной службе должна возлагаться на орган по управлению государственной службой. К сожалению, последние конкурсы на замещение вакантных должностей в администрации Липецкой области показали, что органы власти не будут разрабатывать и утверждать собственные методики оценки кандидатов, а будут следовать указаниям и законодательству федерального центра.

Планирование карьеры предполагается на государственной гражданской службе, но реализация данных положений законодательства затруднительна. Это детальная разработка должностных регламентов, анализ эффективности деятельности каждого служащего, разработка четких критериев оценки результа-

тивности работы служащего, определение в зависимости от этого размера денежного содержания и иных материальных стимулов. К сожалению, закон о государственной гражданской службе защищает интересы высшего эшелона государственных служащих – руководителей, а среднее и младшее звенья остаются в качестве незащищенного, зависящего от усмотрения руководителей, звена – наемных работников.

Отсутствие государственной кадровой политики в Российской Федерации существенно тормозит решение кадровых проблем в обществе. Кадровая политика в государственной службе должна быть стабильной, устойчивой, адекватной потребностям общества и государства, не меняться со сменой руководителя, его команды, не сводиться к «кадровым» перестановкам. Ведь главное в государственной политике – обеспечение национальной безопасности России и защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина.

Помимо работы с персоналом управления на государственной службе на эффективность кадровой политики влияет качество человеческого ресурса субъекта Российской Федерации. Если тенденции деградации человеческого потенциала страны сохранятся в течение ближайших лет и не будут нейтрализованы, то последствия могут стать необратимыми. Поэтому одной из главных задач сохранения и развития человеческих ресурсов страны является разработка системы мер, препятствующих их разрушению.

Государственное управление в любой сфере должно осуществляться на основании официально разработанных и принятых программ (концепций). Важным методологическим вопросом при разработке прогнозов, программ, планов развития кадров является выполнение следующих требований: совместимость структурных элементов (направлений, разделов, подразделов) этих документов; применение в них «сквозных» показателей, характеризующих эффективность кадровой политики на всех стадиях; преемственность в разработке мероприятий по реализации целей и задач кадровой политики. Развитие программно-целевого метода при разработке кадровой политики предполагает

ет создание целевых комплексных программ по важнейшим кадровым проблемам, а также совершенствование методов их увязки с планами кадровой работы в каждом органе государственной власти субъекта Российской Федерации.

Федеральным законом предусмотрено образование федерального государственного органа управления государственной службой и государственного органа по управлению государственной службой субъекта РФ. Однако порядок создания этих государственных органов законом не определен, в связи с чем такого органа в области пока нет. Думается, что такой федеральный орган будет выполнять также координационную роль, оказывать консультационную помощь субъектам в развитии системы управления государственной гражданской службой. Пока же каждый субъект Российской Федерации делает по-своему. Должны организовываться экспертные центры, которые будут заниматься по указанию органа управления государственной службой обоснованием перечня и объема научно-исследовательских работ в области формирования, подготовки, распределения и использования кадров; разработке системы прогнозов (демографических, экономических, социальных и др.); разработке методических основ определения потребности органов государственной власти федерального уровня и уровня субъекта Российской Федерации в квалифицированных кадрах.

Требуется упорядочение нормативной базы разработки кадровой политики. Это предполагает приведение ее в соответствие с требованиями, включающими: обеспечение возможности расчетов плановых показателей развития кадров на всех стадиях; обеспечение прогрессивности нормативных документов на основе максимального отражения в них современных методов организации управления кадрами.

Материально-техническая поддержка образовательных учреждений системы государственной службы. Именно на такие образовательные учреждения возлагаются обязанности не только по профессиональному и качественному обучению, переподготовке, повышению квалификации государственных служащих, но и по воспитанию будущего поколения государственных

служащих. Традиции, преемственность кадров, соблюдение отдельных принципов «карьерной службы» – залог эффективной кадровой политики в органах государственной власти субъекта РФ.

Особое место в кадровой политике занимает подсистема резерва кадров. В условиях постоянного обновления и ротации кадров, как по вертикали, так и по горизонтали, наличие профессионально подготовленных кандидатов на занятие вакантной должности имеет огромное значение. Формирование резерва кадров – задача непростая и весьма кропотливая, требующая целенаправленности, времени и усилий со стороны руководства отдельных властных органов и государства в целом. Кроме того, она осложняется отсутствием в настоящее время нормативно-правовой основы, определяющей статус кадрового резерва и процедуру выдвижения людей на вакантную должность.

Приложение 1

Таблица П. 1 – Распределение наименований должностей
гражданской службы по органам власти, категориям и группам
в Курской области

Орган власти	Категория	Группа	Наименование (краткое перечисление)
Администрация Курской области	Руководители	Высшая	Управляющий делами администрации Курской области; председатель комитета; первый заместитель управляющего делами администрации Курской области; первый заместитель председателя комитета; заместитель председателя комитета; начальник управления; заместитель начальника управления
		Главная	Начальник управления в управлении делами, комитете; заместитель начальника в управлении делами, комитете; начальник отдела в управлении делами, комитете; заместитель начальника отдела в управлении делами, комитете; руководитель секретариата губернатора Курской области; руководитель секретариата первого заместителя губернатора – председателя правительства Курской области; руководитель секретариата заместителя губернатора Курской области
	Помощники (советники)	Высшая	Помощник губернатора Курской области; советник губернатора Курской области
		Главная	Помощник первого заместителя губернатора Курской области; референт губернатора Курской области; референт первого заместителя губер-

			натора Курской области; помощник заместителя губернатора Курской области
	Специалисты	Ведущая	Главный консультант; ведущий консультант; консультант
		Старшая	Главный специалист-эксперт; ведущий специалист-эксперт; специалист-эксперт
	Обеспечивающие специалисты	Ведущая	Ведущий специалист 1 разряда; ведущий специалист 2 разряда
		Старшая	Старший специалист 1 разряда; старший специалист 2 разряда
Отдел специальной документальной связи	Руководители	Главная	Начальник отдела в отделе; заместитель начальника
	Специалисты	Ведущая	Консультант
Отраслевой орган исполнительной власти Курской области	Руководители	Высшая	Руководитель отраслевого органа; заместитель руководителя отраслевого органа; первый заместитель председателя комитета; уполномоченный по правам ребенка при губернаторе Курской области – директор департамента
		Главная	Начальник управления (в комитете, департаменте); заместитель начальника управления (в комитете, департаменте); начальник отдела (в составе отраслевого органа); заместитель начальника отдела (в отраслевом органе)
	Специалисты	Ведущая	Главный консультант; ведущий консультант; консультант
		Старшая	Главный специалист-эксперт; ведущий специалист-эксперт; специалист-эксперт
	Обеспечивающие специалисты	Ведущая	Ведущий специалист 1 разряда; ведущий специалист 2 разряда; ведущий специалист 3 разряда
		Старшая	Старший специалист 1 разряда;

			старший специалист 2 разряда; старший специалист 3 разряда
		Млад- шая	Специалист 1 разряда; специалист 2 разряда; специалист 3 разряда
Территори- альный ор- ган отрасле- вого органа исполни- тельной власти Кур- ской области	Руководи- тели	Ведущая	Начальник отдела; заместитель начальника отдела
	Специали- сты	Старшая	Главный специалист-эксперт

Таблица П. 2 – Распределение должностей гражданской службы по категориям и группам в Курской области

Орган власти	Категория	Группа	Возмож- ные груп- пы
Администрация Курской области	руководители	высшая - -	высшая главная ведущая
	помощники (советники)	высшая главная -	высшая главная ведущая
	специалисты	- - ведущая старшая	высшая главная ведущая старшая
	обеспечиваю- щие специалисты	- ведущая старшая -	главная ведущая старшая младшая
Отдел специальной до- кументальной связи ад- министрации Курской области	руководители	- главная -	высшая главная ведущая
	специалисты	- - ведущая -	высшая главная ведущая старшая
Отраслевой орган ис-	руководители	высшая	высшая

полнительной власти		главная -	главная ведущая
	специалисты	- - ведущая старшая	высшая главная ведущая старшая
	обеспечивающие специалисты	- ведущая старшая младшая	главная ведущая старшая младшая
Государственная инспекция Курской области	руководители	высшая главная -	высшая главная ведущая
	специалисты	- - ведущая старшая	высшая главная ведущая старшая
	обеспечивающие специалисты	- ведущая старшая младшая	главная ведущая старшая младшая
Территориальный орган отраслевого органа исполнительной власти Курской области	руководители	- - ведущая	высшая главная ведущая
	специалисты	- - - старшая	высшая главная ведущая старшая
Представительство Курской области при Правительстве РФ	руководители	высшая - -	высшая главная ведущая
	помощники (советники)	- - ведущая	высшая главная ведущая
	специалисты	- главная ведущая старшая	высшая главная ведущая старшая
	обеспечивающие специалисты	- ведущая старшая -	главная ведущая старшая младшая
Рабочий аппарат Уполномоченного по правам	руководители	высшая -	высшая главная

человека Курской области		-	ведущая
	помощники (советники)	- главная -	высшая главная ведущая
	специалисты	- главная ведущая старшая	высшая главная ведущая старшая
	обеспечиваю- щие специали- сты	- ведущая старшая младшая	главная ведущая старшая младшая

Таблица П. 3 – Распределение должностей гражданской службы по категориям и группам в Воронежской области

Орган власти	Категория	Группа	Возможные группы
Правительство Воронежской области	руководители	высшая главная -	высшая главная ведущая
	помощники (советники)	высшая главная ведущая	высшая главная ведущая
	специалисты	- главная ведущая -	высшая главная ведущая старшая
	обеспечивающие специалисты	- - старшая младшая	высшая главная ведущая старшая
Орган исполнительной власти Воронежской области	руководители	высшая главная -	высшая главная ведущая
	специалисты	- главная ведущая -	высшая главная ведущая старшая
	обеспечивающие специалисты	- - старшая	главная ведущая старшая

		младшая	младшая
Территориальный отдел исполнительного органа государственной власти Воронежской области	специалисты	- - ведущая -	высшая главная ведущая старшая
	обеспечивающие специалисты	- - - младшая	главная ведущая старшая младшая
Территориальный орган исполнительного органа государственной власти Воронежской области	руководители	высшая - -	высшая главная ведущая
	обеспечивающие специалисты	- - - младшая	главная ведущая старшая младшая
Представительство Воронежской области при федеральных органах государственной власти РФ	руководители	высшая - -	высшая главная ведущая
	специалисты	- главная ведущая -	высшая главная ведущая старшая
	обеспечивающие специалисты	- - старшая -	главная ведущая старшая младшая
Аппарат Уполномоченного по правам человека Воронежской области	руководители	- главная -	высшая главная ведущая
	помощники (советники)	- главная -	высшая главная ведущая
	специалисты	- - ведущая -	высшая главная ведущая старшая
	обеспечивающие специалисты	- - старшая -	главная ведущая старшая младшая

Таблица П. 4 – Распределение наименований должностей гражданской службы по органам власти, категориям и группам в Воронежской области

Орган власти	Категория	Группа	Наименование (краткое перечисление)
Правительство Воронежской области	Руководители	Высшая	Полномочный представитель губернатора области в областной Думе Первый заместитель руководителя аппарата губернатора и правительства области Заместитель руководителя аппарата губернатора и правительства области Руководитель управления Заместитель руководителя управления Руководитель секретариата губернатора области Заместитель руководителя секретариата губернатора области Руководитель отдела Заместитель руководителя отдела
		Главная	Руководитель секретариата заместителя губернатора области Руководитель секретариата первого заместителя председателя правительства области Руководитель секретариата заместителя председателя правительства области
	Помощники (советники)	Высшая	Уполномоченный по правам ребенка при губернаторе области Помощник губернатора области Главный референт губернатора области

		Главная	Пресс-секретарь губернатора области Референт губернатора области Референт заместителя губернатора области Референт заместителя председателя правительства области
		Ведущая	Консультант губернатора области Консультант заместителя губернатора области Консультант первого заместителя председателя правительства области Консультант заместителя председателя правительства области
	Специалисты	Главная	Начальник отдела Заместитель начальника отдела Главный советник Советник
		Ведущая	Главный консультант Консультант
	Обеспечивающие специалисты	Старшая	Ведущий специалист Ведущий специалист 1 разряда; Ведущий специалист 2 разряда
		Младшая	Старший специалист 1 разряда
Орган исполнительной власти Воронежской области	Руководители	Высшая	Первый заместитель руководителя департамента Заместитель руководителя департамента Первый заместитель руководителя управления делами Заместитель руководителя управления делами Руководитель управления в департаменте
		Главная	Первый заместитель руко-

			<p>водителя управления Заместитель руководителя управления Заместитель руководителя управления в департаменте Заместитель руководителя инспекции Заместитель руководителя отдела</p>
	Специалисты	Главная	Начальник отдела
		Ведущая	<p>Заместитель начальника отдела Ведущий советник Советник Инспектор Ведущий консультант Консультант</p>
	Обеспечивающие специалисты	Старшая	<p>Ведущий специалист 2 разряда старший специалист 1 разряда старший специалист 2 разряда старший специалист 3 разряда</p>
		Младшая	<p>Специалист 1 разряда Специалист 2 разряда</p>
Территориальный орган исполнительного органа государственной власти Воронежской области	Руководители	Высшая	Руководитель территориального органа
	Обеспечивающие специалисты	Младшая	<p>Специалист 1 разряда Специалист 2 разряда</p>
Территориальный отдел исполнительного органа государственной власти Воронежской области	Специалисты	Ведущая	<p>Начальник отдела Советник Ведущий консультант</p>

		Старшая	Консультант
	Обеспечивающие специалисты	Младшая	Ведущий специалист 2 разряда Старший специалист 1 разряда Старший специалист 2 разряда Специалист 1 разряда
Представительство Воронежской области при федеральных органах государственной власти	Руководители	Высшая	Заместитель руководителя
	Специалисты	Главная	Начальник отдела
		Ведущая	Заместитель начальника отдела Советник Главный консультант Консультант
	Обеспечивающие специалисты	Старшая	Ведущий специалист 1 разряда Ведущий специалист 2 разряда
Аппарат уполномоченного по правам человека в Воронежской области	Руководители	Главная	Руководитель секретариата уполномоченного по правам человека в Воронежской области
	Помощники (советники)	Главная	Помощник уполномоченного по правам человека в Воронежской области
	Специалисты	Ведущая	Советник
	Обеспечивающие специалисты	Старшая	Ведущий специалист 2 разряда

Таблица П. 5 – Распределение должностей гражданской службы по категориям и группам в Тамбовской области

Орган власти	Категория	Группа	Возможные группы
Высший исполнительный орган государственной власти Тамбовской области	руководители	высшая главная -	высшая главная ведущая
	помощники (советники)	- главная ведущая	высшая главная ведущая
	специалисты	- главная ведущая старшая	высшая главная ведущая старшая
	обеспечивающие специалисты	главная ведущая старшая младшая	главная ведущая старшая младшая
Орган исполнительной власти Тамбовской области	руководители	высшая главная -	высшая главная ведущая
	специалисты	- главная ведущая старшая	высшая главная ведущая старшая
	обеспечивающие специалисты	главная ведущая старшая младшая	главная ведущая старшая младшая

Таблица П. 6 – Распределение наименований должностей гражданской службы по органам власти, категориям и группам в Тамбовской области

Орган власти	Категория	Группа	Наименование (краткое перечисление)
Высший исполнительный орган государственной власти Тамбовской области	Руководители	Высшая	Руководитель представительства Руководитель аппарата Управляющий делами Начальник управления Председатель комитета Руководитель секретариата главы администрации области Начальник отдела
		Главная	Заместитель руководителя представительства Первый заместитель начальника управления Первый заместитель председателя комитета Заместитель начальника управления Заместитель председателя комитета Заместитель начальника отдела
	Помощники (советники)	Главная	Советник главы администрации области Помощник главы администрации области Пресс-секретарь главы администрации области
		Ведущая	Помощник первого заместителя главы администрации области Помощник заместителя главы администрации области
	Специалисты	Главная	Начальник отдела в управлении начальника отдела в комитете
		Ведущая	Заместитель начальника отдела в управлении

			Заместитель начальника отдела в комитете Главный консультант консультант
		Старшая	Главный специалист-эксперт Ведущий специалист-эксперт
	Обеспечивающие специалисты	Главная	Главный специалист 1 разряда Главный специалист 2 разряда
		Ведущая	Ведущий специалист 1 разряда; Ведущий специалист 2 разряда
		Старшая	Старший специалист 1 разряда Старший специалист 2 разряда
Младшая	специалист 1 разряда		
Орган исполнительной власти Тамбовской области	Руководители	Высшая	Начальник управления Председатель комитета Начальник инспекции Начальник отдела
		Главная	Первый заместитель начальника управления Первый заместитель председателя комитета Заместитель начальника управления Заместитель начальника комитета Заместитель начальника инспекции Заместитель начальника отдела
	Специалисты	Главная	Начальник отдела в управлении Начальник отдела в комитете Начальник отдела в инспекции
		Ведущая	Заместитель начальника отдела в управлении Заместитель начальника отдела в комитете Заместитель начальника отдела в инспекции Главный консультант Главный государственный инспектор Консультант

		Старшая	Главный специалист-эксперт Старший государственный инспектор Ведущий специалист-эксперт Государственный инспектор
	Обеспечивающие специалисты	Главная	Главный специалист 1 разряда Главный специалист 2 разряда
		Ведущая	Ведущий специалист 1 разряда Ведущий специалист 2 разряда
		Старшая	Старший специалист 1 разряда Старший специалист 2 разряда
		Младшая	Специалист 1 разряда
Аппарат уполномоченного по правам в Тамбовской области	Помощники (советники)	Ведущая	Советник уполномоченного по правам ребенка в Тамбовской области
	Специалисты	Ведущая	Главный консультант Консультант

Таблица П. 7 – Распределение наименований должностей гражданской службы по органам власти, категориям и группам в Орловской области

Орган власти	Категория	Группа	Наименование (краткое перечисление)
Для всех органов государственной власти Орловской области	Руководители	Высшая	Заместитель руководителя аппарата губернатора и правительства Орловской области Заместитель руководителя департамента Руководитель аппарата законодательного (представительного) органа Начальник главного управления

			Начальник управления
		Главная	Председатель комитета Заместитель начальника главного управления Заместитель начальника управления Заместитель председателя комитета Начальник отдела
		Ведущая	Начальник отдела в составе управления Начальник отдела в составе комитета
	Помощники (советники)	Главная	Руководитель секретариата высшего должностного лица Помощник (советник) высшего должностного лица Помощник (советник) руководителя законодательного (представительного) органа Помощник (советник) руководителя высшего исполнительного органа
		Ведущая	Помощник заместителя высшего должностного лица Помощник заместителя руководителя законодательного (представительного) органа Помощник члена высшего исполнительного органа
	Специалисты	Ведущая	Заместитель начальника отдела Заместитель началь-

			ника отдела в составе управления Заместитель начальника отдела в составе комитета консультант
		Старшая	Главный специалист инспектор
	Обеспечивающие специалисты	Главная	Заведующий сектором
		Ведущая	Ведущий специалист
	Младшая	Специалист первой категории Специалист второй категории	

Таблица П. 8 – Распределение должностей гражданской службы по категориям и группам в Орловской области

Орган власти	Категория	Группа	Возможные группы
Для всех органов государственной власти Орловской области	руководители	высшая главная ведущая	высшая главная ведущая
	помощники (советники)	высшая - ведущая	высшая главная ведущая
	специалисты	- - ведущая старшая	высшая главная ведущая старшая
	обеспечивающие специалисты	- ведущая старшая младшая	главная ведущая старшая младшая

Таблица П. 9 – Распределение наименований должностей гражданской службы по органам власти, категориям и группам в Тюменской области

Орган власти	Категория	Группа	Наименование (краткое перечисление)
Для всех исполнительных органов государственной власти Тюменской области	Руководители	Высшая	Вице-губернатор области Первый заместитель губернатора области Заместитель губернатора области Руководитель аппарата губернатора области Директор департамента – член правительства области Начальник главного управления – член правительства области
		Главная	Управляющий делами правительства Тюменской области Директор департамента Начальник главного управления Начальник управления Председатель комитета Руководитель представительства Уполномоченный по правам ребенка в Тюменской области Секретарь Совета губернаторов Первый заместитель управляющего делами правительства Тюменской области Первый заместитель директора департамента Первый заместитель начальника главного управления Первый заместитель начальника управления Первый заместитель председателя комитета Первый заместитель руководителя правительства Пресс-секретарь губернатора области – заместитель директора департамента Заместитель руководителя аппа-

		<p>рата губернатора области Заместитель управляющего делами правительства Тюменской области Заместитель директора департамента Заместитель начальника главного управления Заместитель начальника управления Заместитель председателя комитета Заместитель руководителя представительства Заместитель руководителя территориального подразделения департамента Заместитель председателя комитета в составе исполнительного органа государственной власти Тюменской области Заместитель председателя комиссии по делам несовершеннолетних Заместитель председателя комиссии по восстановлению прав реабилитированных жертв политических репрессий Заместитель начальника управления в составе исполнительного органа государственной власти Тюменской области Начальник отдела управления в составе исполнительного органа государственной власти Тюменской области Начальник (заведующий) отдела в составе исполнительного органа государственной власти Тюменской области Начальник отдела территориального подразделения департамента</p>
--	--	--

	Помощники (советники)	Главная	Помощник губернатора области Советник губернатора области Консультант губернатора области Советник вице-губернатора области Консультант вице-губернатора области Консультант первого заместителя губернатора области Консультант заместителя губернатора области
		Ведущая	Помощник вице-губернатора области Помощник первого заместителя губернатора области Помощник заместителя губернатора области Помощник-консультант
	Специалисты		Заместитель начальника отдела в составе исполнительного органа государственной власти Заместитель начальника (заведующего) отделом управления в составе исполнительного органа государственной власти области Заместитель начальника территориального подразделения департамента Заведующий сектором Управляющий делами Совета губернаторов
		Ведущая	консультант
		Старшая	Главный специалист Главный специалист аппарата Совета губернаторов Ведущий специалист Ведущий специалист аппарата Совета губернаторов Ответственный секретарь комиссии по делам несовершеннолетних
	Обеспечивающие	Главная	Главный бухгалтер исполнительного органа государствен-

	специалисты		ной власти области Главный бухгалтер территориального подразделения исполнительного органа государственной власти области Руководитель пресс-службы (начальник отдела)
		Ведущая	Заместитель главного бухгалтера исполнительного органа государственной власти области Заместитель главного бухгалтера территориального подразделения исполнительного органа государственной власти области Заведующий канцелярией (отделом) Заведующий сектором
		Старшая	Главный специалист Ведущий специалист
		Младшая	Специалист первой категории Специалист второй категории специалист

Приложение 2

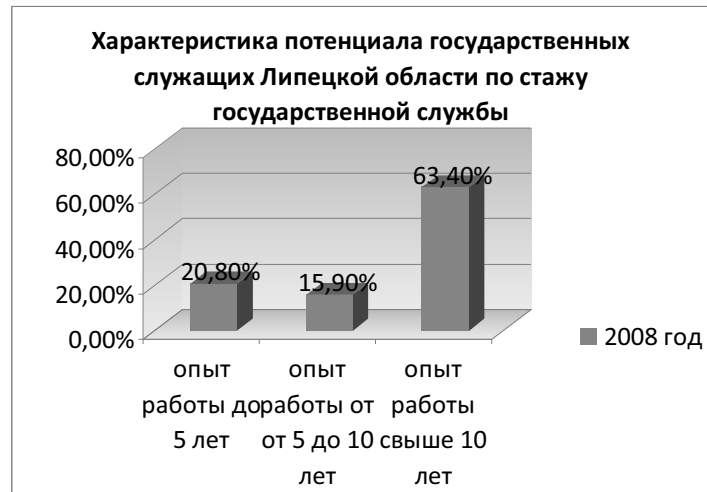


Рисунок П. 1 – Характеристика потенциала государственных служащих Липецкой области по стажу государственной службы в 2008 году

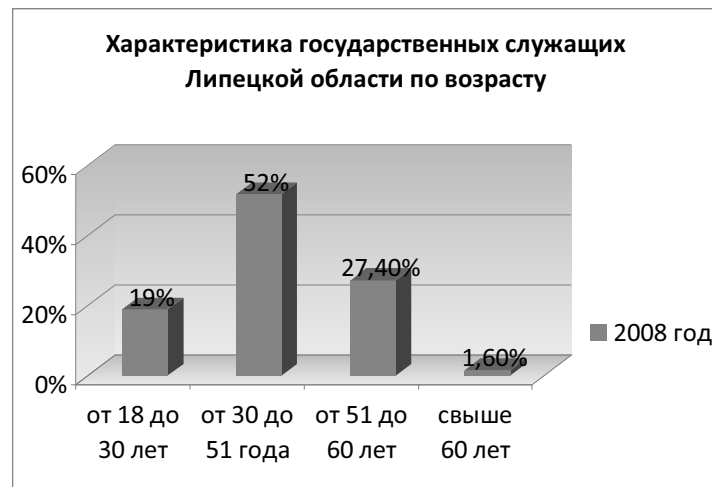


Рисунок П. 2 – Характеристика государственных служащих Липецкой области по возрасту

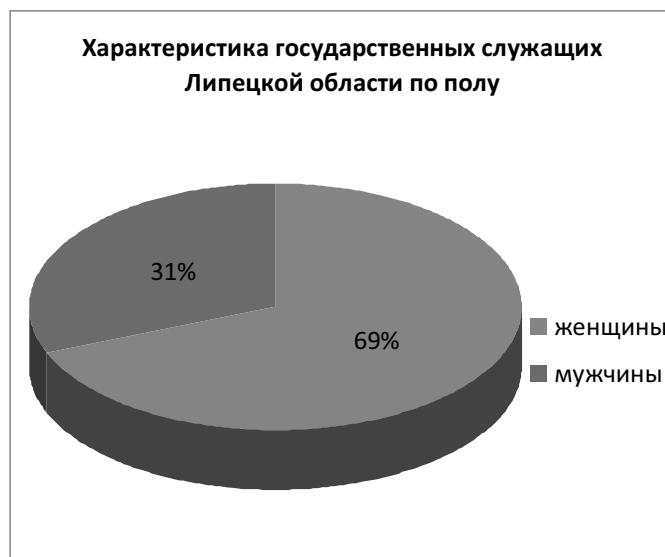


Рисунок П. 3 – Характеристика государственных служащих Липецкой области по полу



Рисунок П. 4 – Характеристика государственных служащих Липецкой области по образовательному уровню

Приложение 3

Цели и задачи программы помощи новому сотруднику

Цели программы	Задачи программы	Действия
1. Быстрое освоение служащим предусмотренных должностным регламентом функций	1. Ознакомление с новым местом работы, коллективом, обстановкой	1. Представить служащего коллективу, коллегам, руководителям, сотрудникам других отделов, с которыми он будет контактировать
2. Проявление служащим своих способностей и навыков	2. Передача необходимых знаний, методов, ознакомление с рабочим процессом	2. Информирование о целях, нормах и ценностях организации
3. Идентификация служащего с целями органа власти и структурного подразделения		3. Ознакомление с задачами, которые служащий должен будет решать
4. Наличие стимулов к сотрудничеству и хороший моральный настрой служащего		

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	3
ГЛАВА I. ГОСУДАРСТВЕННАЯ КАДРОВАЯ ПОЛИТИКА В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ	
1.1. Сущность кадровой политики: структура, методология и функции.....	6
1.2. Кадровая политика как системный элемент государственного управления	31
1.3. Процессы социализации государственного управления: переход к качественному изменению кадровой политики	48
1.4. Современное состояние кадровой политики на гражданской службе в субъектах Российской Федерации	61
1.5. Административная реформа и кадровая политика: взаимодействие и взаимосвязь	87
ГЛАВА II. МОДЕЛИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ КАДРОВОЙ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ	
2.1. Принципы государственной кадровой политики на государственной гражданской службе	135
2.2. Виды субъектов государственной кадровой политики на государственной гражданской службе и их полномочия	156
2.3. Правовой статус кадровой службы как ведущего субъекта государственной кадровой политики на гражданской службе	171
2.4. Органы по управлению государственной гражданской службы	197
2.5. Конфликт интересов на государственной гражданской службе.....	214
ГЛАВА III. РЕАЛИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ КАДРОВОЙ ПОЛИТИКИ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЕ: СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	
3.1. Формы реализации государственной кадровой политики на государственной гражданской службе субъекта Российской Федерации в условиях разграничения полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации	242

3.2. Механизм реализации государственной кадровой политики на государственной гражданской службе субъекта Российской Федерации	261
3.3. Методы обеспечения реализации государственной кадровой политики в системе государственной гражданской службы Российской Федерации	266
3.4. Программно-целевой метод реализации государственной кадровой политики в сфере государственной гражданской службы.....	281
3.5. Антикоррупционные стандарты в системе государственной гражданской службы и кадровой политики.....	306
ГЛАВА IV. НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ КАДРОВОЙ ПОЛИТИКИ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЕ	
4.1. Формирование законодательства о государственной гражданской службе и кадровой политике в субъекте Российской Федерации	332
4.1.1. Становление государственной гражданской службы в Липецкой области.....	344
4.2. Система современного законодательства о государственной гражданской службе и государственной кадровой политике	358
4.2.1. Характеристика и роль некоторых нормативных правовых актов гражданской службы субъекта Российской Федерации в сфере кадровой политики	392
4.3. Роль правового мониторинга законодательства субъекта Российской Федерации в совершенствовании государственной кадровой политики	392
ГЛАВА V. ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ КАДРОВОЙ ПОЛИТИКИ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЕ	
5.1. Виды кадровых технологий, применяемых на государственной гражданской службе	427
5.1.1. Конкурсы процедуры	434

5.1.2. Аттестация.....	474
5.1.3. Квалификационный экзамен	485
5.2. Должностные регламенты	487
5.3. Кадровый мониторинг	502
5.4. Кадровый резерв.....	511
ГЛАВА VI. ИННОВАЦИОННЫЕ ФОРМЫ И МЕТОДЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ КАДРОВОЙ ПОЛИТИКИ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ	
6.1. Планирование карьеры государственного гражданского служащего	516
6.2. Стимулирование и мотивация деятельности государственных гражданских служащих	521
6.3. Оценка кадрового потенциала на государственной гражданской службе и его эффективности	551
6.4. Методология оценки деятельности государственных гражданских служащих субъекта Российской Федерации.....	579
6.5. Возможности применения на государственной гражданской службе новых форм управления персоналом	606
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	620
ПРИЛОЖЕНИЯ.....	624